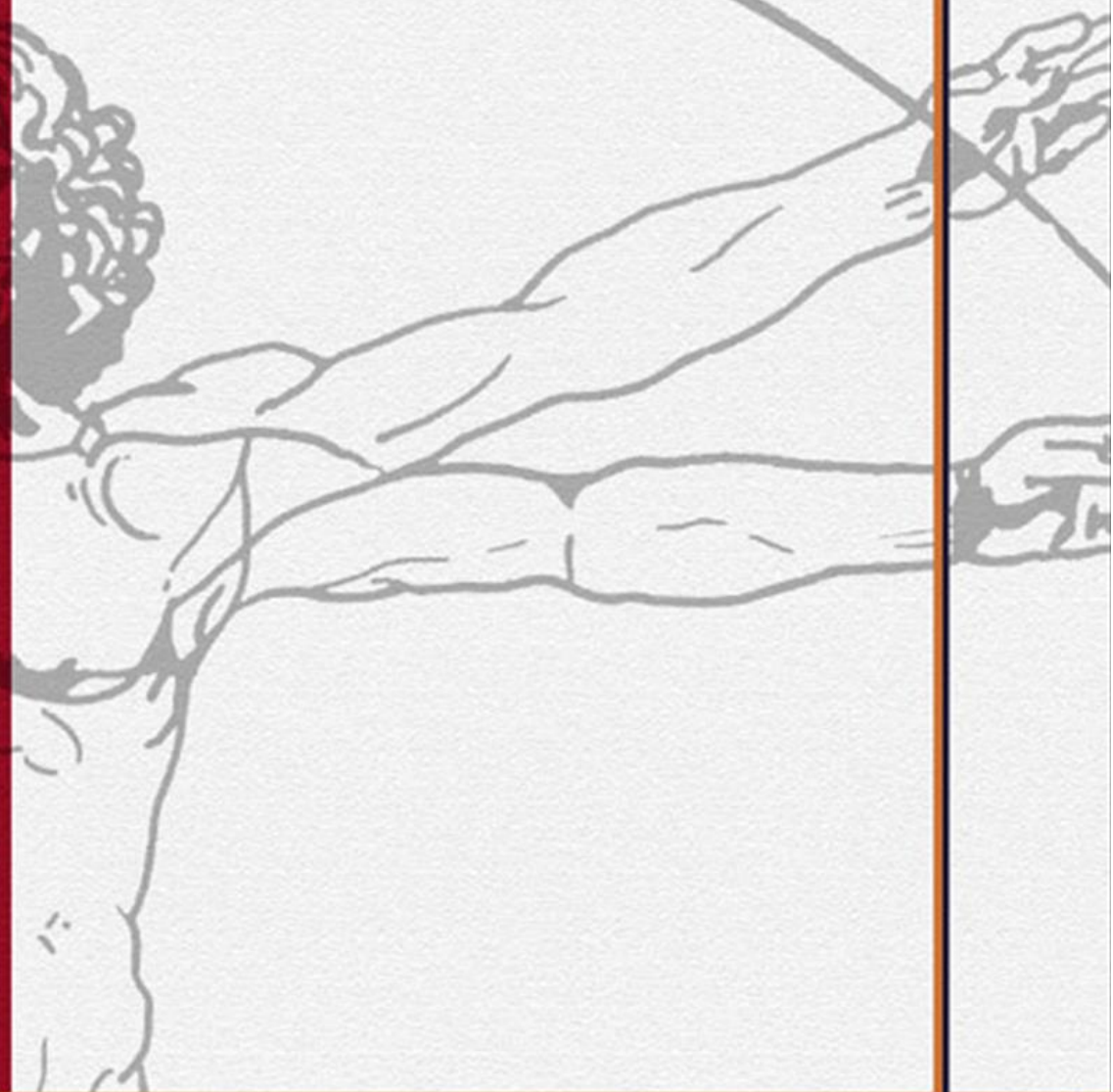


Nicolò Bellanca

**Le emergenze umanitarie complesse
un'introduzione**



Firenze University Press



STRUMENTI
PER LA DIDATTICA E LA RICERCA

– 35 –

Nicolò Bellanca

**Le emergenze umanitarie
complesse**

Un'introduzione

Firenze University Press

2005

Le emergenze umanitarie complesse : un'introduzione / Nicolò Bellanca. – Firenze : Firenze university press , 2005.
(Strumenti per la didattica e la ricerca; 35)

<http://digital.casalini.it/8884533155>

ISBN 978-88-8453-315-9 (online)

ISBN 978-88-8453-316-6 (print)

330.9 (ed.20)

Economia - Crisi economiche

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M. Verga, A. Zorzi.

© 2005 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://www.fupress.com/>
Printed in Italy

Sommario

Prefazione	vii
Lezione 1	
Emergenze umanitarie complesse e scelte tragiche	1
Lezione 2	
Il terrorismo transnazionale: sue caratteristiche	7
Lezione 3	
Le forme della violenza politica collettiva e le guerre di oggi	27
Lezione 4	
Il terrorismo transnazionale: alcune linee di spiegazione e di risposta	37
Lezione 5	
Le vecchie e le nuove guerre: loro caratteristiche	49
Lezione 6	
Alcuni elementi di spiegazione delle ‘nuove guerre’	77
Lezione 7	
Le nuove guerre: alcune linee di risposta	97
Lezione 8	
La criminalità organizzata transnazionale	115
Lezione 9	
Le trasformazioni sistemiche: la transizione all’economia di mercato del Blocco sovietico	143
Lezione 10	
Le crisi finanziarie: finanza e speculazione	171
Lezione 11	
Le crisi finanziarie: la crisi finanziaria del 1997-98	179
Lezione 12	
Le epidemie e le pandemie	199
Lezione 13	
Economia dell’ambiente	213

Lezione 14 I disastri naturali	223
Lezione 15 Le carestie	253
Lezione 16 L'impatto delle nuove crisi sulla povertà	261
Lezione 17 Le risposte di politica economica: il neoliberismo	277
Lezione 18 Le istituzioni dello sviluppo e lo sviluppo delle istituzioni	285
Lezione 19 Una risposta normativa: la <i>human security</i>	299
Lezione 20 Una risposta normativa: la democrazia cosmopolitica	305
Lezione 21 Una risposta normativa di politica economica	311
Lezione 22 L'approccio della <i>global collective action</i>: la logica dell'azione collettiva	317
Lezione 23 L'approccio della <i>global collective action</i>: i beni collettivi globali	327
Lezione 24 L'approccio della <i>global collective action</i>: <i>governance</i> multilivello e multipolare	353
Lezione 25 L'approccio della <i>global collective action</i>: le nuove forme della partecipazione politica	379
Riferimenti bibliografici	395

Prefazione

Queste pagine sono rappresentative del contenuto delle lezioni frontali che ho svolto negli ultimi tre anni per il Corso di Economia delle situazioni di crisi. Esse conservano il carattere di “appunti didattici”. Pertanto le argomentazioni, l’apparato documentario e il repertorio delle citazioni non seguono sempre i criteri di completezza ai quali si aspira in un libro: ciò non dovrebbe comunque compromettere – spero – la chiarezza dell’esposizione.

Solitamente i testi destinati alla didattica contengono una ridotta originalità. Il loro obiettivo consiste nel sistematizzare e sintetizzare le ricerche di una disciplina. Nel caso delle presenti dispense, questo resta valido con due qualificazioni. In primo luogo, non esiste una manualistica dedicata alle “situazioni di crisi” contemporanee. In secondo luogo, e soprattutto, la trattazione dell’oggetto di queste lezioni non può avvenire all’interno di un unico recinto disciplinare. Tentare di spiegare il comportamento del terrorista suicida, la dinamica delle guerre locali e della “guerra globale”, l’origine e le conseguenze del cambiamento climatico planetario, la transizione dal “socialismo reale” (verso che cosa?) dei paesi dell’Est Europa, le crisi debitorie e finanziarie, oppure le carestie e le pandemie, è, ovviamente, molto difficile: ma è certamente impossibile se ci si arresta alla sola dimensione economica della vita sociale e alla sola razionalità strumentale degli individui. Se esiste una qualche originalità del testo, essa risiede nel modo con cui ho provato ad affrontare la mancanza di precedenti manuali e l’esigenza della transdisciplinarietà. L’intera materia è stata collocata *entro le coordinate di quattro categorie*, che emergono continuamente dallo sfondo e conferiscono un filo unitario. Queste categorie teoriche sono quelle di “emergenza umanitaria complessa” e “scelta tragica”, introdotte fin dalla lezione 1, e quelle di “processo d’istituzionalizzazione” e “azione collettiva globale”, che invece entrano in scena dalla metà del corso in poi.

Lo stimolo a studiare le “situazioni di crisi” proviene da Franco Volpi, presidente e fondatore del Corso di laurea in Sviluppo Economico e Cooperazione Internazionale (SECI), da Andrea Cornia, che ha insegnato il Corso prima di me, le cui Dispense dell’anno accademico 2001-02 sono disponibili all’indirizzo <http://www.dse.unifi.it/sviluppo/ecocrisi>, ma soprattutto da Danilo Zolo, che mi ha molto insegnato con libri, dialoghi, amicizia ed esempio. Queste pagine sono anche leggibili come un ragionato tentativo di giungere a conclusioni meno pessimistiche di quelle di Zolo, pur condividendone largamente l’impianto analitico. Nel mio itinerario intellettuale non posso dimenticare Giacomo Becattini, la cui passione civile è inesauribile quanto la creatività teorica. Insieme a loro ringrazio – senza

implicare alcuno nelle mie inadeguatezze – gli studenti che dal Corso SECI così come da altri Corsi di laurea, residenti a Firenze così come ospiti temporanei nell’ambito degli scambi Erasmus, hanno vivacizzato le mie lezioni e i miei esami: il loro impegno critico e la loro voglia di capire sono stati per me di decisiva importanza. Alcuni studenti sono addirittura diventati coautori di qualche paragrafo: alcune pagine di questo testo riprendono infatti parti di alcune loro “relazioni di approfondimento”¹.

Ringrazio Chiara Bullo e Alessandra Lombardi della Firenze University Press per la competenza e la gentilezza con cui mi hanno assistito.

Chiudo dedicando questi appunti alla memoria di Mancur Olson (1932-1998). Il mio lavoro degli ultimi anni è stato profondamente influenzato dai contributi specifici, ma ancor più dallo stile intellettuale, di questo grande scienziato sociale. Mi piace ringraziarlo per quello che ci ha insegnato.

¹ In dettaglio, i contributi degli studenti degli scorsi anni accademici sono: i) Elena Gianfrate, “Approfondimento sui metodi di *power sharing*” nella lezione 7; ii) Miriam Giulia Tella, “Il modello del *Fund for Peace*” nella lezione 7; iii) Eleonora Vannozi, “L’oro bianco della Colombia” nella lezione 8; iv) Laura Giappichelli, “La crisi demografica in Russia” nella lezione 9; v) Alessandro Vannetti, “La crisi finanziaria come bene pubblico globale” nella lezione 11; vi) Marco Tiberti, “Aids e conflitti armati” nella lezione 12; vii) Andrea Lorini, “Globalizzazione e business dell’acqua” nella lezione 14; viii) Marco Tognetti, “L’affermazione dell’Europa come potenza civile” nella lezione 24.

Lezione 1

Emergenze umanitarie complesse e scelte tragiche

«In un mondo in cui l'*ecologia*, la *salute pubblica*, i *mercati*, la *tecnologia* e la *guerra* riguardano tutti allo stesso modo, l'interdipendenza è una dura realtà da cui dipende la sopravvivenza della razza umana» (Benjamin R. Barber). I cinque temi menzionati in questa frase sono quelli intorno a cui ruota il corso, che li affronta nella prospettiva delle *Emergenze Umanitarie Complesse* (EUC).

Definiamo EUC le situazioni di turbolenza sociale in cui una larga parte della collettività inegualmente muore, soffre o subisce una subitanea riduzione di benessere (*well-being*) in conseguenza di conflitti difficilmente negoziabili¹.

Quattro sono gli aspetti intrinseci di ogni EUC:

a) l'emergenza è *sistemica*, poiché coinvolge inestricabilmente le varie sfere della società (economia, politica, cultura) e non rispetta i confini stabiliti (aree locali, nazionali, macroregionali). Si tratta quindi di un fenomeno multidimensionale, nel quale quello economico rappresenta soltanto un aspetto e non sempre il più rilevante. Si situa qui un interrogativo che attraverserà tutto il Corso: quale ruolo può avere la scienza economica, quale sapere strettamente specialistico, nell'indagine e nella terapia di un'emergenza sistemica?

b) l'emergenza è *complessa*, poiché in essa interagisce un elevato numero di elementi eterogenei, e questa interazione, a un determinato livello di organizzazione, può dare origine a nuovi elementi e a nuovi processi d'interazione².

¹ Stiamo parzialmente modificando la definizione di Raimo Väyrynen, "Complex humanitarian emergencies: concepts and issues", in E. Wayne Nafziger, F. Stewart, R. Väyrynen, a cura di, *War, Hunger, and Displacement*, Oxford University Press, 2000, p.80. Si veda anche J.M. Albala-Bertrand, "Complex emergencies versus natural disasters: an analytical comparison of causes and effects", *Oxford Development Studies*, 28(2), 2000, pp.187-204. Il concetto qui discusso e adottato oltrepassa altre note definizioni, più limitate e operative: il rapporto *Global Humanitarian Emergencies 1997* dell'United States inter-agency contiene la seguente definizione di EUC: «situazioni in cui conflitti armati, repressione governativa e/o disastri naturali causano la dipendenza di almeno 300.000 civili dall'assistenza umanitaria internazionale»; oppure si legga la definizione dello United Nations Department of Humanitarian Affairs: «Una EUC si verifica in un Paese, regione o società quando una totale o considerevole rottura dell'autorità risulta da conflitti esterni o interni e richiede una risposta internazionale che oltrepassa la capacità di ogni singola agenzia e/o programma-Paese delle Nazioni Unite».

² Il grado di complessità di un sistema è definito in funzione di tre variabili: a) il numero di componenti; b) il loro grado di eterogeneità; c) il loro grado d'interdipendenza (quanto ogni elemento è in grado d'interagire con gli altri e di provocare effetti). Tra le proprietà dei sistemi complessi, occorre almeno ricordarne due. 1) I singoli elementi di un sistema complesso formano tra loro non processi in linea o sequenziali, bensì una rete interconnessa di relazioni nonlineari: ciò significa che anche variando in modo regolare l'input (la causa), l'output (l'effetto) può comportarsi in modo non regolare e non proporzionale alla variazione dell'input. 2) Inoltre le relazioni tra gli elementi formano spesso dei cicli di feedback, in cui il risultato di un processo ritorna ad influenzare il processo stesso. Queste due proprietà bastano per il carattere non deterministico dei sistemi complessi e per la loro imprevedibilità. Si veda Alberto Gandolfi, *Formicai, imperi, cervelli. Introduzione alla scienza della complessità*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999. È estremamente importante avere chiaro il legame che corre tra la complessità e l'unicità di un evento: «per la loro stessa natura, le forme complesse presentano un alto grado d'individualità. Siamo in grado di riconoscere un fiocco di neve come tale, ma non esistono due fiocchi di neve identici. La scienza convenzionale tenta di spiegare le cose in maniera esatta, in termini di principi generali. Qualunque spiegazione per la forma di un fiocco di neve o di una linea costiera non può essere di questo tipo. [...] Quando si

c) il carattere di complessità implica che appare estremamente difficile stimare le conseguenze di un'EUC in termini di rischio calcolabile: non possiamo specificare una distribuzione di probabilità su una gamma di alternative individuabili *a priori*. Siamo invece immersi in situazioni d'*incertezza ontologica* la quale riguarda: (i) *le entità* che abiteranno il nostro mondo, (ii) *quali tipi di interazioni* queste entità potranno avere tra loro, ma anche (iii) *in che modo* le entità e i loro modi d'interazione *cambieranno* come risultato di queste interazioni.

Si tratta del concetto d'incertezza corrispondente al concetto di complessità introdotto poco sopra. Esso rappresenta situazioni in cui gli effetti delle azioni di un soggetto potranno essere mediati da interazioni con entità che non esistono ancora, né possono essere previste nel momento in cui le azioni vengono compiute³. Per esemplificare, gli incidenti recenti in varie centrali nucleari, tra cui spicca l'esplosione nucleare di Chernobyl nel 1986, costituiscono eventi generati inintenzionalmente dalla tecnologia, contro cui era impossibile assicurarsi perché comportano *implicazioni inimmaginabili ex ante*:

Le nuove tecnologie operano in modo non determinato, principalmente a causa delle interazioni fra le loro molteplici componenti. A causa di questa complessità, esse producono risultati inaspettati; pertanto sono difficili da controllare e possono portare a fallimenti incomprensibili, come il disastro dell'impianto nucleare della Three Mile Island. Nel suo libro *Normal Accidents*, Perrow sostiene che fu la rottura simultanea di due misure di sicurezza relativamente marginali ma inserite in un sistema complesso a confondere gli individui che cercarono d'intervenire quando il reattore nucleare cominciò a fondere. La velocità con cui gli eventi precipitarono mandando in tilt tutto il sistema illustra l'effetto di un fallimento incomprensibile dovuto a una serie di strettissime interazioni. È vero che eventi inaspettati possono verificarsi anche nelle vecchie tecnologie (si pensi ai boiler che esplodono), tuttavia le nuove tecnologie sono uniche nel senso che questi eventi non possono essere anticipati, non si ripeteranno, e quando si verificano lo fanno in modo del tutto casuale: in definitiva, non possiamo imparare niente da questi disastri né li possiamo prevenire⁴.

In casi come quello della Three Mile Island o di Chernobyl, siamo immersi in un'incertezza ontologica.

d) il carattere di complessità implica anche che l'emergenza è una *discontinuità* che spiazza concetti e strumenti validi nelle situazioni normali (si veda più avanti).

A questi primi quattro connotati delle EUC possiamo aggiungere che:

prendono in considerazione sistemi estremamente organizzati, come una cellula di un organismo vivente, il problema di rappresentare il sistema approssimandolo con grandezze semplici, continue e lentamente variabili è senza speranza. È per questo motivo che i tentativi di sociologi ed economisti di imitare i fisici e descrivere la loro materia per mezzo di semplici equazioni matematiche è raramente convincente». Paul Davies, *Il cosmo intelligente* (1988), Mondadori, Milano, 1989, p.36.

³ David A. Lane, Robert R. Maxfield, "Ontological uncertainty and innovation", *Journal of evolutionary economics*, 15(1), 2005, pp.3-50.

⁴ Mary J. Hatch, *Teoria dell'organizzazione*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp.150-151.

e) l'emergenza è *umanitaria* in quanto scegliamo di concentrarci sulle conseguenze sulla popolazione, prima che sul sistema economico, sulle relazioni politiche internazionali, sulla forma di governo o sull'ambiente;

f) tali conseguenze sulla popolazione – data la complessità del sistema – sono *inequali*, ossia non colpiscono uniformemente per reddito-ricchezza, genere, età, zona di residenza;

g) scegliamo di ricorrere a qualche piattaforma normativa (i diritti umani, l'*human security* o altre) per passare dall'analisi alla politica. Mentre ci arrestiamo all'analisi finché documentiamo le conseguenze sulla popolazione delle crisi, passiamo alla politica quando, in nome di *un punto di vista normativo*, valutiamo opportuno o addirittura necessario cercare soluzioni;

h) scegliamo di trattare unitariamente tanto le EUC legate in via più diretta a fenomeni umani, quanto le EUC legate in via più diretta a fenomeni naturali.

Alcuni autori preferiscono tuttavia esaminare distintamente i Disastri naturali (DN). A loro avviso, la caratteristica-chiave delle EUC umane è la debolezza sociale/istituzionale che fallisce nel mediare tra identità competitive di gruppo, mentre la caratteristica-chiave dei DN è la debolezza fisica di strutture e processi che falliscono davanti all'impatto di eventi naturali estremi. La principale differenza tra EUC umane e DN è dunque il grado di *endogeneità sociale* di cause ed effetti: per le EUC umane l'endogeneità è totale; per le EUC naturali, ovvero per i DN, soltanto parziale. Un'altra differenza riguarda il grado di *intenzionalità*, che spesso, ma non sempre, è maggiore nelle EUC umane.

In queste lezioni esamineremo introduttivamente otto classi di EUC:

- 1) Il terrorismo transnazionale;
- 2) Le nuove guerre (e, nel quadro di 1. e 2., l'instabilità politico-militare globale);
- 3) La criminalità organizzata transnazionale;
- 4) Le trasformazioni economico-sociali sistemiche;
- 5) Le crisi finanziarie, valutarie e cambiarie;
- 6) Le epidemie e pandemie;
- 7) I disastri naturali propriamente detti;
- 8) Le carestie.

Rispetto alla definizione sopra proposta, il terrorismo sembra non rientrare appieno tra le EUC: in particolare, esso non coinvolge direttamente, in termini di sofferenza-morte, una parte consistente di una popolazione. Il terrorismo tuttavia genera un'incertezza ontologica che abbraccia intere popolazioni, condizionandone il *well-being*; esso inoltre può essere interpretato/spiegato come la manifestazione più virulenta e visibile di parecchie delle altre EUC: «il terrorismo è più simile all'Aids, al riscaldamento globale e al traffico internazionale di stupefacenti: non è il prodotto di Stati nazionali, ma di nuove forze interdipendenti che hanno reso sempre più debole persino la nazione più potente del mondo, specialmente quando

agisce da sola» (Barber). Collocarlo in questo Corso appare dunque pienamente giustificabile.

Sul versante dell'analisi prevalentemente *economica*, possiamo presentare sette caratteristiche comuni a tutte le classi di EUC:

1) Imprevedibilità;

Toglie efficacia alla prevenzione (*quando prevengo che cosa?*).

2) Subitanità = colpisce in modo molto rapido;

Toglie efficacia alla terapia (inizio a curare quando la crisi è già al suo picco).

3) Forte concentrazione iniziale dell'impatto seguita da isteresi (o cronicizzazione);

4) Forti scostamenti dal trend di crescita di lungo periodo;

5) Colpisce non solo i flussi di reddito, ma pure gli stock dei fattori produttivi (è una delle cause dell'isteresi);

6) Distribuzione regressiva dell'impatto;

Gli ultimi quattro aspetti si tengono a vicenda.

7) Scarsa efficacia dei meccanismi tradizionali di risposta.

Soffermiamoci sulla caratteristica (7). Ricordiamo telegraficamente gli schemi 'normali' della politica economica⁵.

La politica economica in situazioni normali

(a) Obiettivi della politica economica nei PS

PRIMA POSIZIONE

Finanza neutrale o puramente fiscale. Piena occupazione spontanea. Il fisco non deve turbare l'Equilibrio Economico Generale. Non alterare il rapporto tra i redditi, né la distribuzione tra consumi e risparmi, né l'allocazione delle risorse tra gli impieghi.

Si privilegiano le imposte *neutrali* o *non distorsive*.

SECONDA POSIZIONE

Interventi correttivi in nome dell'efficienza: tasse/sussidi, produzione pubblica, regolamentazione. Tali interventi sono giustificati dai 'fallimenti del mercato', tra cui spiccano: beni pubblici (caratterizzati da non-rivalità e non-escludibilità); esternalità (insieme degli effetti, positivi o negativi, che l'attività di un operatore comporta per altri agenti economici); rendimenti di scala crescenti (l'output varia in misura più che proporzionale rispetto alla variazione degli input).

Interventi correttivi in nome della giustizia sociale: i beni di merito e altri strumenti redistributivi.

TERZA POSIZIONE

Approccio interventista: gli obiettivi diventano di lungo periodo e sono interventi strutturali che modificano i parametri:

⁵ Rimandiamo a Nicola Acocella, *Fondamenti di politica economica*, Carocci, Roma, 1997, specie Parti II e III.

espandere lo stock di risorse produttive;
 promuovere lo sviluppo della tecnologia;
 migliorare lo ‘sviluppo umano’ (educazione e salute, in particolare).

(b) La regolazione di breve periodo nei PS

Si tratta di regolare il ciclo (fluttuazione regolare e periodica dell’attività economica):

sostenere domanda aggregata e livello di occupazione;
 controllare l’inflazione;
 equilibrio bilancia dei pagamenti;
 equilibrio di bilancio e livello del rapporto debito/PIL;

Gli strumenti principali sono la politica fiscale e la politica monetaria.

La politica economica nei PVS

Nei Paesi in via di sviluppo (PVS) gli obiettivi strutturali o di lungo periodo diventano centrali, in quanto:

i mercati sono spesso incompleti;
 i beni pubblici mancano;
 le istituzioni sono deboli o carenti (sistemi legali, amministrazione pubblica, ecc.);
 vi è una forte concentrazione dei redditi e degli attivi (terra).

Anche in situazioni normali, il *policy-maker* di un PVS deve dunque porsi più obiettivi e di carattere più strutturale, rispetto al collega di un Paese sviluppato. Vi è anche il problema della *coerenza* tra obiettivi di breve – che pure sussistono – e quelli di lungo.

I nuovi problemi della politica economica in EUC

Abbiamo visto che in situazioni di EUC: l’imprevedibilità toglie efficacia alla prevenzione (*quando prevengo che cosa?*); la subitaneità toglie efficacia alla terapia (inizio a curare quando la crisi è già al suo picco); l’isteresi toglie efficacia, e talvolta rende contraddittorie, le politiche ‘a breve’. Questi nuovi problemi, per le ragioni appena viste, pesano di più nei PVS.

Li esamineremo durante il Corso.

Il concetto di “scelte tragiche”

Vi sono decisioni sociali “facili”, nelle quali si applica il processo razionale del calcolo economico, e vi sono scelte “difficili”, che *coinvolgono la vita e la morte* (usare alcune forme di coercizione entro il proprio territorio, entrare in guerra, intervenire militarmente in un genocidio), oppure *beni vitali* (controllare una fonte di acqua o il debito estero di un PVS, allocare un rene da trapiantare o alimenti in una carestia, gestire un rischio nucleare o cambiamenti climatici globali), oppure *beni identitari* (poter pregare pubblicamente un dio, indossare o meno il velo,

consentire l'aborto o la fecondazione artificiale). Si definisce *scelta tragica* quella che – come accade per la vita, i beni vitali e i beni identitari – «nasce dal conflitto tra valori che si affermano in modo assoluto, nel senso che non ammettono compromessi»⁶. *Gran parte delle decisioni implicate dalle EUC appartengono al novero delle scelte tragiche*. Quando le scelte sono tragiche, l'efficienza non è più l'unico criterio di allocazione delle risorse. Non esiste una soluzione ottimale, bensì – a seconda dei rapporti di forza tra i gruppi, e a seconda dell'opera di creazione di consenso di volta in volta realizzata – «soltanto un'oscillazione da una soluzione che è compatibile con certi valori ed incompatibile con altri, ad un'altra soluzione in cui la situazione è cambiata o rovesciata»⁷.

Ricordiamo al riguardo una distinzione importante, quella «fra i due tipi di decisione possibile sui beni scarsi: da un lato, quale quantità, entro i limiti stabiliti dalla naturale scarsità di risorse, deve essere prodotta; dall'altro chi ne dovrà beneficiare. L'una è la “decisione di primo grado”, l'altra la “decisione di secondo grado”. [...] Le decisioni di primo grado definiscono la composizione globale, quella imposta sia dalle attuali contingenze, come nel caso di scarsità naturale, sia, come più comunemente accade, quella fondata sulle priorità relative, all'interno di un più ampio contesto di scarsità naturali permanenti come ad esempio, una politica di controllo della popolazione che stabilisca accettabili tassi di procreazione per una società. Le decisioni di secondo grado allocano le risorse disponibili definite dal primo grado: ad esempio, a chi è consentito avere bambini, quanti, quando e così via. [...] L'obiettivo di *public policy* deve essere la definizione, rispetto ad ogni particolare scelta tragica, di quella combinazione di metodi [mercantili, politici, di sorteggio, consuetudinari] che più limita la tragedia e che tratta quel minimo irriducibile nel modo meno dannoso. Naturalmente, quella combinazione varierà non solo con il tempo, ma anche da società a società, dal momento che [...] le società differiscono su ciò che considerano tragico e sui metodi ritenuti adatti per un miglioramento»⁸.

Se interpretate alla luce della categoria di “scelte tragiche” – una categoria che non menzioneremo spesso, ma che resterà sempre sullo sfondo – le EUC appaiono definitivamente come un “oggetto teorico” che attraversa gli steccati disciplinari. La circostanza secondo cui manca un metodo di soluzione “ottimale”, ed in particolare secondo cui i metodi mercantili non possono vantare alcuna superiorità di principio su altri, chiarisce l'esigenza di allargare la riflessione – in particolare – alla politica. Inoltre l'altra circostanza, secondo cui, essendo ciascun metodo di parziale validità, esso tende ad affermarsi in base ai rapporti di forza tra i gruppi sociali, nonché in base al consenso che riscuote, chiarisce l'importanza che avrà, nella nostra analisi, l'analisi dell'azione collettiva *volontaria*.

⁶ Emilio Gerelli, “Scelte tragiche e scelte pubbliche”, in Ignazio Musu, a cura di, *Economia e ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1993, p.22.

⁷ Emilio Gerelli, *Società post-industriale e ambiente*, Laterza, Bari, 1995, p.77.

⁸ Guido Calabresi, Philip Bobbitt, *Scelte tragiche* (1978), Giuffrè, Milano, 1986, pp.5, 159 e 177.

Lezione 2

Il terrorismo transnazionale: sue caratteristiche

Metodo d'indagine

«Nulla di umano mi è estraneo»¹. Questa frase del poeta latino Terenzio va ricordata, di fronte alla corrente tentazione di bollare gli atti terroristici come “inumani” e “irrazionali”, e i loro autori come “mostri” o “soggetti da psichiatra”. Qui seguiremo la strada più difficile di provare a capire.

Prima ancora di definire e caratterizzare il terrorismo odierno, esordiamo raccontando – tentando di usare lo sguardo “distaccato” dello storico – quello che stiamo vivendo.

LETTURA: OBIETTIVI DEL TERRORISMO TRANSNAZIONALE

Ricordiamo gli attentati più significativi dell'ultima dozzina d'anni, fino all'11/09/2001.

Il 26 febbraio 1993 esplose un'autobomba nel parcheggio sotterraneo del World Trade Center, a New York: 6 morti, oltre 1000 feriti. È questo il primo attacco del terrorismo islamico nel cuore degli Stati Uniti. La bomba contenuta nell'auto risulta composta da una miscela di nitrato e nafta, lo stesso tipo di ordigno la cui preparazione è illustrata nei manuali della CIA.

Il 3 ottobre 1993, a Mogadiscio (Somalia), è una vera azione di guerra. Nel tentativo di catturare uno dei tanti “signori della guerra” somali, le forze speciali USA cadono in un agguato di un gruppo di guerriglieri islamici che – dopo aver abbattuto un elicottero della Delta Force (cinque statunitensi morti) – aprono il fuoco su una pattuglia USA, uccidendo altri 13 soldati. Nella battaglia perdono la vita almeno 300 guerriglieri somali che – secondo l'intelligence statunitense – sarebbero stati addestrati nei campi afgani di bin Laden. A seguito di questo episodio gli Stati Uniti ritireranno le loro truppe dalla Somalia.

25 giugno 1996, Arabia Saudita. Un'autobomba distrugge il quartier generale dell'aviazione USA a Khobar, poco distante da Dhahran: 19 militari statunitensi perdono la vita, oltre 300 i feriti.

17 novembre 1997, a Luxor (Egitto). 62 persone – tra cui 58 turisti stranieri – perdono la vita sulle rive del Nilo dopo l'attacco di un commando islamico guidato da un guerrigliero addestrato nei campi afgani.

7 agosto 1998 – Nairobi (Kenia) e Dar es Salaam (Tanzania). A pochi minuti l'una dall'altra due autobombe esplodono davanti alle ambasciate USA in Kenya e Tanzania. L'ordigno di Nairobi uccide 247 persone (fra cui 12 cittadini statunitensi) e ne ferisce oltre 4500. 11 morti a Dar es Salaam e oltre 100 feriti, ma tra di loro non c'è alcuno statunitense.

12 ottobre 2000 – Aden (Yemen): Un gommone carico di esplosivo con al timone due “kamikaze” islamici si schianta contro la fiancata del cacciatorpediniere *Uss Cole*, all'ormeggio nel porto cittadino. 17 militari USA perdono la vita, 39 i feriti.

11 settembre 2001 – New York e Washington. Alle 8.47 del mattino un aereo passeggeri si schianta contro il grattacielo nord del World Trade Center, a Manhattan. 16 minuti dopo un altro velivolo precipita sulla torre gemella. I due grattacieli crollano. Un terzo aereo si abbatte 42 minuti dopo su un'ala del Pentagono a Washington. Un quarto aereo precipita in Pennsylvania. Il bilancio approssimativo delle vittime è di tremila persone (2.749 al WTC).

Secondo i dati del Dipartimento di Stato americano, il numero di morti l'11/9/01 è all'incirca eguale a tutti i morti per terrorismo del periodo 1988-2000. Tale numero è in

¹ “Homo sum, humani nihil a me alienum puto”.

assoluto piccolo: sulle autostrade americane muoiono ogni anno 40.000 persone. Il potenziale simbolico di questi morti è però enorme.

Terrorismo come situazione di crisi

L'attentato del terrorismo transnazionale non è né un'aggressione esterna né un'aggressione di uno Stato sovrano da parte di un altro Stato sovrano².

L'attacco dell'11 settembre si presenta come un genocidio, che non conosce "trattativa", "dialogo", "compromesso", e quindi in fin dei conti neppure una "pace". Persino il termine "nemico" è fuorviante, perché nasce da un immaginario in cui gli eserciti riportano in battaglia vittorie o sconfitte, suggellate da "armistizi" o "trattati di pace". Gli attentati terroristici non sono "reati" di competenza della "giustizia nazionale", e dunque inadeguato appare l'uso del concetto e dell'istituzione "polizia" per delle azioni i cui effetti distruttivi sono equiparabili a scontri militari.

Bisogna distinguere l'attentato in se stesso dalla minaccia terroristica che attraverso di esso viene universalizzata. L'elemento decisivo non è il rischio, bensì la sua percezione: quello che gli uomini temono come reale, provoca effetti reali. Il capitalismo presuppone l'ottimismo, che viene distrutto dalla minaccia terroristica creduta collettivamente, il che può mettere in crisi l'economia mondiale resa insicura. Nel secondo dopoguerra ha goduto di larga fortuna una critica neomarxista al capitalismo, secondo cui il keynesismo si realizza principalmente attraverso le spese militari. Davanti all'esigenza di ampliare la spesa pubblica, le classi dominanti privilegierebbero cioè le spese militari rispetto a quelle sanitarie o d'istruzione o in senso lato redistributive. Ciò accadrebbe in quanto le spese militari riescono a "privatizzare i guadagni, a favore delle lobbies belliche, socializzando le perdite, dato che le imposte e gli oneri del debito pubblico ricadono su tutti".

Come mai, allora, le enormi spese USA precedenti e successive all'11.09.01 non espandono l'economia, traendola fuori dalla recessione? Perché in presenza di aspettative molto negative, il moltiplicatore keynesiano non gira. Chi vede il mondo come rischio terroristico diventa incapace di agire. È questa la prima trappola predisposta dai terroristi. Essa *mina il pilastro del capitalismo*.

La seconda trappola è questa: il rischio del terrorismo percepito e politicamente strumentalizzato scatena i bisogni di sicurezza che cancellano la libertà e la democrazia, vale a dire ciò che rende superiore la modernità. Se ci vediamo posti di fronte alla scelta: libertà o sopravvivenza, è già troppo tardi, perché realisticamente la maggioranza dell'umanità deciderà contro la libertà. Dunque la seconda trappola *mina il pilastro della liberaldemocrazia*.

Mentre il primo aspetto è maggiormente congiunturale³, il secondo aspetto riveste un carattere di lunga durata:

² Molte delle considerazioni subito seguenti sono riprese dalle analisi svolte da Ulrich Beck subito dopo l'11 settembre.

Incombe un'inquietante fase politica in avvilitamento: all'indomani di qualsiasi attentato terroristico, i politici se ne vengono fuori con una nuova sfilza di leggi repressive e promettono maggior sicurezza, soltanto per scoprire in seguito che un diverso gruppo terroristico riesce a colpire a qualche anno di distanza. A sua volta questo ulteriore disastro impone anch'esso maggiore repressione, e così via. Occorre tenere ben presente che gli attentati di New York, Madrid o Londra sono avvenimenti di portata minore, se paragonati alla catastrofe che provocherebbero una valigetta radioattiva o un'epidemia di antrace. Anche se nel prossimo mezzo secolo dovessimo assistere soltanto a tre o quattro attacchi di grossa portata, entro il 2050 la patologica spirale politica si rivelerebbe devastante per le libertà civili⁴.

Terrorismo e mezzi di comunicazione di massa

Il terrore dall'alto, quello esercitato dallo Stato, può anche essere praticato in privato – i *desaparecidos* dell'America Latina – sebbene di solito l'intimidazione omicida esiga pubblicità. Invece il terrorismo dal basso, di gruppi o individui, non può mai prescindere da effetti spettacolari. Non è casuale che abbia proliferato nell'epoca della televisione, in funzione della quale la scelta degli obiettivi del Pentagono e del Wtc è stata perfettamente studiata.

I terroristi scelgono la spettacolarizzazione dei loro atti in modo da rendere maggiore il trauma per il nemico, attraggono l'attenzione sulla loro causa al fine di amplificare il loro potere. Lo stato di paura e l'allarme divengono strumento utile per la comunicazione sull'uditorio bersaglio, (colpirne uno per educarne cento). Per questo la violenza messa in atto deve essere deliberatamente drammatica e scioccante. Lo stile altamente scenografico degli attacchi terroristici trova un naturale acceleratore nei mezzi di comunicazione e nella stampa internazionale. Si pensi alla cattura degli atleti israeliani alle Olimpiadi di Monaco del 1972 e alla tragica conclusione di quell'atto. I terroristi non ottennero il rilascio dei propri compagni prigionieri, ma raggiunsero l'obiettivo di destare l'opinione pubblica mondiale sulla situazione politica in Palestina.

Lo scopo del terrore è terrorizzare. Ciò significa che generalmente viene diretto contro civili, i quali generalmente sono vittime innocenti.

La guerra asimmetrica

La guerra asimmetrica indica modalità di attacco con le quali forze più deboli sono capaci d'imporre costi devastanti ad un nemico di gran lunga più forte. Si

³ All'indomani dell'11 settembre 2001, i mercati globali hanno impiegato due mesi per tornare ai valori del 10 settembre. In occasione degli attentati di Madrid del 2004, il mercato spagnolo ha impiegato un mese per riprendersi. Dopo gli attentati a Londra del 7 luglio 2005, la Borsa azionaria è tornata ai livelli del 6 luglio entro 24 ore. La capacità di "resilienza" dell'economia tende quindi a crescere? Non è scontato, come si è visto con le reazioni, assai meno controllate, davanti al secondo gruppo di attentati di luglio 2005 a Londra. Resta comunque la circostanza che le risposte dell'economia sono più legate a congiunture.

⁴ Bruce Ackerman, "Come proteggere le nostre libertà", *La Repubblica*, 22 luglio 2005. Di questo importante autore si veda: *La costituzione d'emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Meltemi, Roma, 2005.

calcola che – a parte i suicidi degli attentatori, peraltro volontari – l'attacco dell'11 settembre 2001 sia costato appena 200.000 dollari. È invece quasi impossibile quantificare il costo delle sue conseguenze mondiali dirette e indirette.

Un requisito della guerra asimmetrica è *la sorpresa*: spiazzare l'avversario con bersagli inattesi. Ciò rende dispendiosissima la difesa, e quindi in effetti crea in essa continui 'buchi' in cui inserirsi:

Neanche il più potente stato del mondo è in grado di realizzare un compito così importante per uno stato sovrano come il controllo delle proprie frontiere. E come potrebbe? In un anno, entrano negli Stati Uniti, dai 3700 terminal e dai 301 porti di ingresso, 475 milioni di persone, 125 milioni di veicoli, e 21 milioni di carichi. Si impiegano 5 ore a ispezionare un container standard di 13 metri a pieno carico, e ne arrivano ogni anno più di 5 milioni. Inoltre, negli ultimi anni hanno attraversato il confine messicano o canadese oltre 2.700.000 immigrati clandestini. Un terrorista può quindi entrare facilmente, ed è più facile importare alcuni grammi di un agente biologico o chimico letale che non contrabbandare le tonnellate di cocaina ed eroina che penetrano ogni anno nel paese⁵.

La guerra asimmetrica nasce dall'enorme superiorità dell'unica attuale superpotenza. Gli Stati Uniti continuano a destinare imponenti risorse finanziarie nel quadro di un costante aumento della spesa militare. Il bilancio preventivo per il 2003 ha raggiunto il vertice di circa 380 miliardi di dollari, cifra che corrisponde a *due volte e mezzo la spesa militare complessiva di tutti gli altri paesi del mondo*.

Visto che nessun altro paese può permettersi di spendere 400 miliardi di dollari all'anno per il suo dispositivo militare come fa l'America, i suoi nemici ricorrono a *mezzi di aggressione asimmetrici*. Gli attentati di Al Qaeda nel 2001 e le imboscate alle truppe americane in Iraq e in Afghanistan ne sono esempi lampanti. Inoltre, due potenze in ascesa come la Cina e l'India potrebbero scegliere di non sfidare le forze americane in mare aperto, ma potrebbero, se spinte dal risentimento per l'egemonia americana, voler mettere a punto sistemi missilistici a media e lunga gittata più sofisticati, per non far accostare la flotta americana alle sponde asiatiche. Non sempre spendere di più significa essere più sicuri (Paul Kennedy).

Terrorismo e globalizzazione

L'aspetto essenziale della minaccia di Al Qaeda deriva dalla sua realtà organizzativa occulta e non territoriale di rete multi-nazionale. La moderna geopolitica è stata disegnata per risolvere i conflitti e gestire i rapporti tra Stati sovrani; la capacità di una rete, dotata di risorse modeste, di attaccare e scatenare una guerra distruttiva contro lo Stato più potente, obbliga alla consapevolezza di una diversa struttura per la sicurezza.

La situazione postmoderna suscita in questo caso preoccupazioni non più limitate alle dimensioni territoriali. Essa contrasta con la 'modernità', iniziata su

⁵ Alberto Martinelli, *La democrazia globale*, Università Bocconi editore, Milano, 2004, p.54.

scala internazionale con la pace di Westfalia nel 1648, con la nascita di Stati laici sovrani e il delinearci di una politica mondiale concepita nel quadro di progetti di espansione e sistemi di difesa territoriali. La pericolosità delle azioni terroristiche aumenta in modo esponenziale con il progresso tecnologico. La manipolazione genetica, le tecnologie di comunicazione e l'intelligenza artificiale sfuggono al monopolio statale del potere e, a meno che non venga messo un paletto efficace a livello internazionale, finiranno per spianare la strada ad un'*individualizzazione del conflitto*. Così chiunque potrebbe produrre senza troppa difficoltà in laboratorio una peste che, grazie a tempi di incubazione mirati, possa essere usata come minaccia nei confronti di determinate popolazioni, in pratica una minibomba atomica di tecnologia genetica. E non è che uno dei molti esempi. La differenza rispetto alle armi atomiche e a quelle biologiche è notevole. Si tratta di innovazioni tecnologiche basate su conoscenze che possono essere facilmente diffuse e si modificano continuamente, sfuggendo a quelle opportunità di controllo e di monopolio da parte dello Stato cui invece sono soggette le armi atomiche e chimicobiologiche, perché utilizzano materiali come l'uranio e costosi laboratori⁶. Se incombesse l'individualizzazione del conflitto – annota Beck – toccherebbe al cittadino dimostrare di non essere pericoloso, perché in queste circostanze alla fine tutti cadrebbero in sospetto di essere potenziali terroristi. Ognuno di noi dovrebbe quindi accettare di essere controllato “per motivi di sicurezza” anche non avendo dato adito a nessun sospetto concreto. Così l'individualizzazione della guerra finirebbe per condurre alla morte della democrazia. Gli Stati sarebbero costretti ad allearsi con altri Stati contro i cittadini, per allontanare i pericoli che li minacciano da parte di questi ultimi.

Concetto e definizioni del terrorismo

Fermiamo qui il racconto introduttivo. Disponiamo adesso di una primissima documentazione e riflessione, con cui avviare l'indagine.

Iniziamo con una definizione classica, che revisioneremo nella lezione 3. Il terrorismo è una forma speciale di violenza politica, le cui azioni:

- 1) sono premeditate e finalizzate a creare un clima di estrema paura;
- 2) sono dirette a un'*audience* più ampia delle vittime colpite;
- 3) colpiscono bersagli casuali oppure simbolici, coinvolgendo i civili;

⁶ Peraltro, secondo un autorevole studioso del fenomeno, anche le armi atomiche sono ormai di facile accessibilità: «Il terrorismo nucleare è una minaccia precisa e lo rimarrà nel futuro. C'è una grande quantità di materiale fissile arricchito a disposizione, soprattutto nell'ex Unione Sovietica, che oggi viene contrabbandato di paese in paese. Per costruire una bomba non servono grandi quantità: circa sette chili di plutonio arricchito o quindici chili di uranio arricchito basteranno a costruire un'arma nucleare confacente. Non è nemmeno necessario servirsi di tecnici nucleari altamente qualificati; un ordigno del genere lo può costruire uno studente universitario basandosi su informazioni facilmente reperibili. [...] È stato calcolato che se il furgone usato dai terroristi che hanno cercato di far saltare il World Trade Center di New York [nel 1993] fosse stato pieno di materiale radioattivo invece che di ANFO (nitrato d'ammonio), probabilmente l'esplosione sarebbe stata tale da distruggere l'intera Manhattan». Walter Laqueur, *Il nuovo terrorismo*, Corbaccio, Milano, 2002, pp.307-308.

- 4) sono percepite dalla società in cui avvengono come extra-normali, nel senso che valicano il “senso comune della violenza” e per questo suscitano sgomento;
- 5) puntano a influenzare il comportamento politico, provocando reazioni repressive, suscitando ribellioni più ampie, ispirando proseliti, e così via.

A inizio '900, la Società delle Nazioni diede una prima definizione degli atti terroristici: «fatti criminali diretti contro uno Stato e i cui fini o la cui natura è atta a provocare il terrore presso determinate personalità, gruppi di persone o di pubblico».

The U.S. State Department, nella relazione annuale intitolata *Patterns of Global Terrorism*: «il terrorismo è una violenza politicamente motivata, perpetrata contro obiettivi noncombattenti da gruppi subnazionali o da agenti clandestini, usualmente diretta a influenzare un'audience».

Queste due definizioni richiamano i due principali significati del termine. La prima connota il terrorismo come un *atto criminale*, la seconda come una *forma di guerra*. Le implicazioni sono diversissime. Alla guerra si replica con la guerra (mobilitazione militare, giurisdizione di emergenza, ecc.). Il reato viene invece represso entro un quadro giuridico esistente, ed è individuato in base all'atto, non in riferimento al soggetto che lo ha compiuto: pertanto una strage di civili è terrorista sia se determinata dalla bomba di un kamikaze, che dalla bomba sganciata da un aeroplano. (Si parla talvolta della differenza tra il Controterrorismo, quando si replica con la guerra, e l'Antiterrorismo, quando si risponde entro la legalità esistente).

I due pilastri concettuali comuni ad ogni forma di terrorismo sono:

- a) La logica del “tanto peggio, tanto meglio”. Spingendo l'avversario a svelare il proprio volto peggiore, il terrorista spera di favorire il proselitismo per la sua causa.
- b) La logica della “asimmetria rovesciata”. Poiché l'avversario detiene una vantaggio asimmetrico, occorre cogliere le debolezze della sua maggiore forza. L'attacco dev'essere squilibrante come lo sgambetto improvviso che il nano fa al gigante: David Lake parla di *a form of political jujitsu*.

In queste lezioni 2-4 li esamineremo in dettaglio.

Terrorismo nazionale

Alcuni sostengono che terrorismo e guerre insurrezionali, al limite, combaciano: sono tutte guerre asimmetriche, ossia “la forma moderna della guerra”.

In effetti vi sono molte sovrapposizioni tra la “guerra partigiana rivoluzionaria” e il terrorismo, ma confonderle rende opaca l'analisi (vedi lezione 3).

Come *autonomo* metodo di lotta politica il terrorismo è recente. A differenza dell'aggressione mortale al potente, che sta in tutta la storia, il terrorismo compare in Russia nella seconda metà dell'Ottocento ad opera di alcuni gruppi anarchici. I terroristi russi colpivano gente comune, nella folla, in modo inatteso e cruento, allo

scopo di terrorizzare il popolo e volgerne la protesta contro lo zar, incapace di difenderlo.

1898 uccisione dell'imperatrice austriaca Elisabetta;

1900 uccisione del re d'Italia Umberto I;

1901 uccisione del presidente USA McKinley;

1911 uccisione del primo ministro russo Stolypin;

1914 uccisione dell'erede al trono d'Austria Francesco Ferdinando.

Esigenze di indipendenza e lotta al "colonialismo interno" caratterizzarono la storia del terrorismo irlandese, le cui azioni furono appassionatamente sostenute dalla popolazione. La Gran Bretagna dovette cedere l'autonomia dell'Irlanda del Sud non perché possedesse un esercito inferiore a quello dei terroristi (IRA) bensì per il bilancio della resistenza alla sfida che sarebbe stato comunque passivo. L'accordo del 6/12/1921 con cui si concesse all'Irlanda del Sud lo statuto di autonomia non pose comunque fine ai conflitti indipendentisti dell'IRA: alla fine degli anni '60 si riprese la lotta armata terroristica per la liberazione dell'Ulster, dichiarata ufficialmente conclusa soltanto nel luglio 2005.

Sul piano storico, il terrorismo ha rappresentato spesso un'efficace arma di cambiamento politico, in particolare per i movimenti nazionalistici, come dimostrano – fra gli altri – gli esempi di Irlanda, Israele, Cipro, Algeria, Paesi Baschi.

Terrorismo rivoluzionario in Europa

Alla fine degli anni '60, il terrorismo in Europa si caratterizzò per i contenuti rivoluzionari leninisti. I nuovi gruppi, soprattutto in Germania e in Italia, non furono più costituiti da appartenenti a minoranze etniche, ma da soggetti provenienti da tutti gli strati sociali ed in particolar modo dalla media borghesia. La caratteristica specifica della realtà italiana dal '69 agli anni '80 fu la presenza di due opposti estremismi: quello di destra – colpevole tra l'altro delle stragi di Piazza Fontana nel '69, della stazione di Bologna nel 1980, dell'attentato al treno Napoli-Milano nel 1984 – e quello di sinistra che voleva colpire i simboli del potere in nome della classe operaia. Mentre le azioni del terrorismo nero ebbero una direzione esplicita, cioè fermare l'avanzata rivoluzionaria con lo stragismo, quelle di sinistra perseguirono la finalità di colpire il "SIM (Stato imperialistico delle multinazionali)" con l'obiettivo strategico di risvegliare la volontà rivoluzionaria delle masse rispetto alle quali il movimento si proponeva come semplice avanguardia.

Nacquero tante piccole organizzazioni (597 sigle terroristiche, di destra e di sinistra). La più forte fra loro, le Brigate Rosse, arrivò a 1.214 reclute e procedette a sequestri e assassini, tra cui quello di Aldo Moro (1978). Tra il 1969 ed il 1980 vi furono in Italia 12.690 episodi di violenza terroristica (2.725 nel solo 1978) che

determinarono la morte di 362 persone e il ferimento di 4.524⁷. Tuttavia il progressivo, seppur lento, indebolimento del terrorismo fu determinato dalla perdita di contatto con la realtà politica e sociale e soprattutto dal distacco dalle masse⁸.

Terrorismo internazionale

Il terrorismo medio orientale fu caratterizzato dall'impossibilità di delimitare i confini. Tutto il mondo era potenziale complice del nemico sionista e quindi anche legittimo obiettivo da combattere. Dopo la guerra dei sei giorni (luglio 1967) intrapresa da Israele contro Egitto, Siria e Giordania, i governi di molti Paesi arabi sostennero i nascenti movimenti palestinesi che avevano già avuto una loro prima aggregazione con la costituzione dell'OLP. La tattica operativa adottata tra il 1968 e il 1986, ebbe l'intento di raggiungere i popoli schierati direttamente o indirettamente dalla parte sionista: in questo periodo si contarono 565 azioni terroristiche fuori di Israele con 418 morti e 1783 feriti. La distribuzione degli attentati fu significativa: 64 episodi in Italia; 61 in Francia; 52 in Germania occidentale; 35 in Grecia e 32 in Gran Bretagna. Nel 1972 si verifica la più eclatante azione antiisraeliana: l'attacco al villaggio olimpico a Monaco con il conseguente assassinio di nove atleti ebrei presi in ostaggio, e la morte di cinque terroristi. In questa fase il terrorismo palestinese si configura come una strategia per internazionalizzare il conflitto, ottenere udienza presso i paesi occidentali forzando un loro intervento, "emanciparsi" almeno in parte dai paesi arabi e dal controllo a cui li hanno sempre sottoposti: il terrorismo viene pensato come "arma dei deboli" e moltiplicatore mediatico dello scontro locale. Contestualmente assunse rilievo il modello libico di destabilizzazione mondiale con gli attentati del 21/12/1988 (Lockerbie in Scozia) e del 19/09/1989 (aereo francese esplose nello spazio aereo della Nigeria).

Terrorismo transnazionale

Il modello della guerra tipica dell'età moderna (su cui si veda la lezione 5):

- 1) nemico preciso e identificabile – Stato contro Stato;
- 2) si svolge in spazi precisi – i campi di battaglia;
- 3) ha una fine – la vittoria o la sconfitta.

L'attività terroristica transnazionale, invece:

a) presenta una *non-identificabilità*, nutrendosi di segretezza ed imprevedibilità. Non è ignoto soltanto il terrorista, ma pure il suo bersaglio,

⁷ Charles Townshend, *La minaccia del terrorismo* (2002), Il Mulino, Bologna, 2004, pp.84-86.

⁸ Si consiglia la lettura di Anna Laura Bragheti, Paola Tavella, *Il prigioniero*, Feltrinelli, che è il racconto del sequestro Moro dal punto di vista della sua carceriera. Sugeriamo anche il film *Buongiorno, notte* di Marco Bellochio, tratto dal libro citato.

b) ed una *de-territorializzazione*, dato che qualunque area può essere scelta come teatro delle azioni terroristiche.

I nuovi gruppi terroristici transnazionali sono attori globali in concorrenza a Stati e istituzioni. Agiscono come *organizzazioni non governative della violenza*: proprio come le ONG, sono non territoriali, decentrate, quindi da un certo punto di vista locali, e dall'altro transnazionali. Mentre *Greenpeace* trae visibilità dalle crisi ambientali, e *Amnesty International* dalle crisi umanitarie, *nei confronti* degli Stati, le "ONG terroriste" si pongono *in competizione* diretta con gli Stati sul terreno del monopolio statale della violenza. La fine di questo monopolio si realizza in un mondo in cui in ultima analisi tutto può trasformarsi in un missile in mano ad attentatori risolti. I simboli pacifici della società civile possono essere trasformati in strumenti di distruzione.

Approfondiamo alcuni aspetti del terrorismo transnazionale, cominciando dalla sua storia.

LETTURA: IL TERRORISMO ISLAMICO

In parte intrecciato con la questione mediorientale, dagli anni Settanta rinasce un forte integralismo religioso in quasi tutti i paesi di cultura musulmana. Il fondamentalismo islamico – teorizzato da ideologi come il pakistano Mawdudi, l'egiziano Qutb e l'iraniano Khomeini – punta su un ritorno all'essenza del Corano e su una sua interpretazione quanto mai restrittiva e letterale, nonché sulla proclamazione della *jihad*, cioè la guerra santa da condurre in nome di Dio contro tutti "i corrotti" e "gli infedeli"⁹. Nel 1979 la rivoluzione iraniana detronizza lo Scià e porta Khomeini al potere. Negli anni successivi il movimento islamico si organizza attorno a due poli: quello radicale che ha come riferimento Khomeini stesso e quello conservatore che si identifica con la dinastia saudita, custode dei luoghi sacri della Mecca e di Medina, che con i petrodollari governa la penisola arabica. Gli anni Ottanta sono caratterizzati dalla guerra scatenata contro l'Iran di Khomeini dall'Iraq laico di Saddam Hussein, e dall'invasione, alcuni anni dopo, del Kuwait da parte di Saddam. Khomeini sceglie l'arma del terrorismo internazionale e del rapimento di occidentali per ribaltare a suo favore i rapporti di forza nel mondo arabo ed esportare la sua rivoluzione islamica indirizzata soprattutto contro "il grande Statano" americano. L'altro terreno di scontro per le due anime del fondamentalismo islamico è – nello stesso arco di tempo – l'Afghanistan: a finanziare questa nuova *jihad* – che ha come obiettivo la cacciata delle truppe sovietiche entrate a Kabul nel dicembre del 1979 – ancora l'Arabia saudita, affiancata questa volta dalla CIA. Per la parte conservatrice dell'Islam la guerra in Afghanistan ha un altro significato: spostare le attenzioni dei militanti radicali dall'Occidente "corrotto" al pericolo sovietico. Sull'Afghanistan si accentra l'attenzione di tutte le correnti dell'islamismo. «In Afghanistan combattono, oltre ai *mudjahidin* originari del paese, *jihadisti* venuti da Egitto, Algeria, penisola arabica, sud e sud-est asiatico, che si riuniscono in brigate internazionali; superaddestrati alla guerriglia, elaborano, negli ambienti chiusi in cui vivono, una variante ideologica islamica incentrata sulla lotta armata e su un estremo rigorismo religioso» (Gilles Kepel). Dal 1989 il movimento islamico che si è concentrato in Afghanistan in funzione anti-sovietica comincia ad esportare il suo fondamentalismo e la sua ideologia religiosa, sfuggendo così al controllo sia dei servizi segreti statunitensi e pakistani, sia ai condizionamenti finanziari dell'Arabia saudita. In breve tempo la concezione vincente della

⁹ Una buona trattazione delle origini del fondamentalismo islamico è in Paul Berman, *Terrore e liberalismo* (2003), Einaudi, Torino, 2004, specialmente cap.3.

guerriglia afghana comincia a dilagare: in Algeria nasce il FIS (il Fronte islamico di salvezza); in Sudan gli islamisti prendono il potere con un colpo di stato; in Palestina la prima Intifada subisce l'egemonia di Hamas ai danni dell'OLP di Yasser Arafat. Intanto, con il crollo del muro di Berlino, comincia il disfacimento dell'URSS che libera le energie represses degli Stati musulmani dell'Asia centrale e del Caucaso, mentre da lì a poco – con l'esplosione della Jugoslavia – il fondamentalismo metterà piede in Europa attraverso la Bosnia. Ulteriore catalizzatore del fondamentalismo islamico e della sua deriva terroristica sarà la guerra del Golfo condotta da una coalizione internazionale a guida americana contro Saddam Hussein, che da quel momento – pur tra mille ambiguità – si ergerà a paladino della causa islamica rivoluzionaria contro la corruzione e l'egoismo dei signori del petrolio. La guerra del Golfo sedimenterà un senso di rancore in tutto l'Islam rivoluzionario. Chi farà le spese di questa guerra non sarà tanto lo sconfitto Saddam, quanto la vincente Arabia Saudita che vede cancellata la sua legittimità religiosa di taglio conservatore, anche perché incapace di impedire che truppe “infedeli” calcassero il sacro suolo dove sorgono i luoghi sacri dell'Islam stesso: la Mecca e Medina. Dopo la guerra del Golfo al fondamentalismo islamico non rimarrà che la strada di un'ulteriore radicalizzazione: la vittoria afghana sull'Unione sovietica aveva convinto i movimenti più estremi che quella esperienza di *jihād*, di guerra santa, meritava di essere esportata contro il mondo occidentale intero, contro tutti i regimi “empi” del pianeta. Ma la sconfitta del movimento è già dietro l'angolo: la presa di Kabul da parte dei *mudjahidin* prima e dei talebani poi non si sposerà mai con altrettanti successi in Bosnia, in Algeria, in Egitto, in Indonesia, in Sudan, in Pakistan, tutti paesi dove il movimento islamico verrà a più riprese sconfitto nella sua lotta per il potere. Perfino in Iran – dove ha regnato per anni un islamismo rivoluzionario ma di segno diverso perché promosso dagli sciiti, in eterna rivalità con i sunniti afghani – l'ascesa al potere del moderato Khatami produce un'inversione di tendenza. A metà degli anni Novanta al fondamentalismo islamico non resta che prendere atto dei propri fallimenti politici: *sarà allora che il radicalismo comincerà a percorrere i sentieri del terrorismo* più spietato: dagli attacchi alle ambasciate americane in Africa fino agli aerei lanciati come bombe sugli Stati Uniti. È un capitolo che si apre ufficialmente a partire dal 1998 e che sembra molto lontano dal concludersi.

Le organizzazioni terroristiche nel mondo

Il terrorismo islamico sfugge a quelli che sono i canoni interpretativi tradizionali. L'esempio più evidente è quello di Al Qaeda (La Base), la formazione più direttamente raccolta attorno ad Osama bin Laden.

Pur trattandosi di un gruppo armato con un proprio capo, propri militanti, una propria struttura organizzativa, una propria strategia di attacco e una propria capacità d'azione, Al Qaeda *non dispone di un progetto politico da attuare*. O meglio: viene proclamato un progetto strategico, senza che esso mai si traduca – nei documenti di bin Laden e soci – in un'articolazione di passaggi tattici concreti mediante i quali realizzarlo. Ancor più esattamente: l'obiettivo finale non si coniuga affatto con passaggi intermedi dei quali sia possibili calcolare oneri e vantaggi. In questo senso assistiamo al rigetto della razionalità strumentale, tipica della cultura occidentale e in particolare propria della scienza economica.

Qual è l'obiettivo finale della strategia-senza-tattica di bin Laden? Che la terra islamica torni agli islamici puri e che gli occidentali stiano rigorosamente a casa loro¹⁰. L'idea è che il mondo debba comporsi di isole fortificate e chiuse agli alieni, tra cui corrono gli oceani. (La stessa idea, denominata dell'anarchia prossima ventura, fu teorizzata da Robert Kaplan a metà degli anni '90).

In assenza di ogni articolazione tattica concreta, bin Laden si propone pertanto:

- 1) Un obiettivo non più storicamente o politicamente individuato, ma un compito "metafisico";
- 2) Nessuna attenzione al calcolo costi/benefici, ma sacrificio totale del sé pur di colpire il nemico;
- 3) Trasformazione del nemico in entità demoniaca, contro la quale nessuna efferatezza è proibita;
- 4) Fiducia antistorica nella vittoria finale, che avverrà per intervento divino.

Non trattandosi di gruppi cementati da un'ideologia politica (l'esempio classico per noi sono le Brigate rosse) o da un progetto di liberazione territoriale (si pensi all'IRA e all'ETA), le formazioni terroriste islamiche sono qualcosa di inedito nel panorama del terrorismo internazionale. Agendo solo sulla base di motivazioni religiose, l'esistenza di una struttura rigidamente gerarchica non è indispensabile. Al Qaeda, ad esempio, non è altro che un gruppo di fedelissimi di Osama bin Laden, in pratica la sua guardia del corpo e al tempo stesso il suo piccolo esercito. In comune questi uomini hanno una sola cosa: la rigida interpretazione del Corano.

Attorno ad Al Qaeda ruota un microcosmo di organizzazioni nazionali che fa di Al Qaeda stessa il nocciolo di qualcosa di molto più vasto, ramificato, diffuso e nebuloso. Più un *network del terrore* che una vera e propria organizzazione armata: il Fronte Islamico Internazionale, cioè un insieme di formazioni – collegate tra di loro in maniera sotterranea – il cui collante resta lo stesso modo di leggere il Corano, ma soprattutto la scelta di aver lanciato una *jihad*, cioè una guerra santa, contro quello che viene considerato il simbolo della corruzione: l'Occidente con in testa gli statunitensi.

Il simbolo del terrorismo e del crimine moderno non è la *piovra* che rappresentava la mafia del vecchio stile (una testa e molti tentacoli), ma l'*idra* (un corpo con molte teste ognuna delle quali si riproduce appena tagliata) (Fabio Mini).

LETTURA

Del Fronte Islamico Internazionale, ufficialmente sorto nel giugno del 1998, fanno parte alcuni gruppi nazionali come il pakistano Harakat al Ansar che si batte con sanguinosi attentati perché il Kashmir, una regione dell'India, passi sotto il controllo del Pakistan; il gruppo giordano denominato l'Esercito di Maometto, oltre a tre formazioni egiziane: la Jihad islamica di Ayman Zawahry, ritenuto il vero braccio operativo di Osama bin Laden; l'Avanguardia della Conquista ed il Gruppo islamico che fa capo allo sceicco cieco Omar Abdel Rahman, detenuto negli Stati Uniti per l'attentato del 1993 alle torri gemelle e l'Esercito di Maometto.

¹⁰ È questa la tesi di fondo ripetuta anche nel più recente videomessaggio di bin Laden (29 ottobre 2004).

Queste organizzazioni armate – che hanno un forte connotato tribale – sono legate tra di loro anche da una ragnatela di parentele. Solo per fare qualche esempio, Ahmed bin Laden, figlio del leader di Al Qaeda, ha spostato la figlia di Abu Hafs el Masri, considerato il numero due della Jihad islamica egiziana, mentre il mullah Mohammad Omar, leader dei taliban afgani, è genero dello stesso bin Laden, avendone sposato una figlia.

Accanto a questi gruppi – il cui obiettivo geopolitico è la *creazione di un unico stato islamico* che comprenda i loro paesi di origine – esistono collegamenti con altre formazioni nazionaliste per così dire *irredentiste* che ritengono che la lotta armata ed il terrorismo debbano essere limitati al raggiungimento dell'indipendenza dei loro rispettivi paesi.

Essi sono due movimenti palestinesi, quello della Jihad Islamica e quello di Hamas dello sceicco Ahmad Yassin, ucciso dagli israeliani; lo Hezbollah (Partito di Dio) libanese; il Movimento Islamico dell'Uzbekistan; il gruppo Abu Sayyaf, che si batte per l'indipendenza dell'isola di Mindanao, delle Filippine, abitata da una maggioranza musulmana ed infine il gruppo pakistano Laskar-e-Taiba (Battaglione della Fede) di Maulana Al Hafez Mohammad Said che combatte per l'annessione del Kashmir indiano al Pakistan. Non è invece certo che faccia parte del network del Fronte Islamico Internazionale il Gruppo Islamico Armato algerino.

Nell'insieme questa fitta rete di alleanze può contare su almeno 15 mila uomini, pronti a tutto – specialmente alla morte – sparsi in almeno una trentina di paesi, tra cui gli stessi Stati Uniti. Il Fronte islamico Internazionale ha potuto inoltre contare fino al 2003 sulla copertura di servizi segreti (o fazioni di essi) appartenenti ad almeno quattro paesi arabi: Pakistan, Iraq, Iran e Siria.

GLI ATTENTATI SUICIDI

Un tratto cruciale del nuovo terrorismo è che gli attentatori realizzano il loro compito nella consapevolezza che perderanno la vita¹¹.

Le azioni di questi terroristi presentano – osserva Beck – una *medievalità postmoderna*. Essere moderni significa aver paura di morire. Questi, invece, uccidono se stessi e altri per andare in Paradiso, eppure sono “moderni”, in quanto dotati di competenze tecniche ultraspecialistiche. I terroristi del passato cercavano di salvare la pelle dopo gli attentati (non sempre: si pensi ad esempio al pugnalamo di Jean Paul Marat da parte della nobildonna Charlotte Corday nel 1793). I terroristi suicidi traggono dal sacrificio della loro stessa vita per un obiettivo una capacità di distruzione spaventosa. Secondo Robert Pape, dal 1980 al 2003 vi sono stati nel mondo 315 attacchi di kamikaze: 76 da parte delle Tigri Tamil, a maggioranza indù, mentre Hamas e la Jihad Islamica seguono con 54 e 27. Anche quando le organizzazioni che li firmano vivono in paesi musulmani, per oltre un terzo si tratta di gruppi secolari, come i Martiri delle brigate Al Aqsa o il Partito dei lavoratori curdi. Si tratta di una tecnica poco costosa ed in grado di fare molte più vittime di ogni altro metodo terroristico o di guerriglia: *con solo il 3% degli attentati dell'ultimo quarto di secolo, i kamikaze hanno provocato circa metà dei morti totali*. L'attentatore suicida è per così dire l'estremo opposto dell'*Homo oeconomicus*. Dal punto di vista economico e morale egli è completamente

¹¹ Due importanti e recenti studi sono: Mia Bloom, *Dying to kill. The allure of suicide terror*, Columbia University Press, New York, 2005; John Horgan, *The psychology of terrorism*, Routledge, London, 2005.

disinibito e quindi veicolo di assoluta crudeltà. L'azione e l'attentatore suicida sono singolari nel senso letterale del termine. Un individuo non può compiere per due volte attentati suicidi né ciò è necessario alle autorità statali per dimostrarne la colpevolezza. Questa singolarità viene suggellata dalla contemporaneità di azione, autodenuncia e autoeliminazione. Ma come risalire ai mandanti, se l'organizzazione criminale è decentrata e gli attentatori si autoeliminano?

Per comprendere l'anelito suicida dei terroristi, iniziamo a mettere a fuoco il tema cruciale dell'identità e quindi discutiamo l'ideologia fondamentalista.

Identità, solidarietà e suicidi

Siamo davanti ad un argomento difficilissimo. Proviamo a dipanarlo a tre riprese, con pezzi di spiegazione tra loro complementari.

[1]

“L'uomo non vive di solo pane” (*Levitico*), bensì di “pane e identità”, in quanto se il pane ne assicura la sopravvivenza fisica, l'identità – il reciproco riconoscimento – ne assicura la sopravvivenza sociale.

Il “riconoscimento” è la *condizione di possibilità* perché si dia agire individuale; o più esattamente perché si formino i fini (preferenze, scelte) di un individuo in società. Infatti è soltanto entrando in relazione con altri dai quali si venga, effettivamente o potenzialmente, riconosciuti come aventi un'identità distinta, che si è messi in grado di fondare fini singolari propri. È quanto vediamo attuarsi nel processo di individualizzazione del bambino durante il suo rapporto iniziale con la madre, con i genitori in genere; e similmente durante il processo d'individualizzazione che continua a svilupparsi nel corso della vita sociale. È quindi ricostruendo le cerchie all'interno delle quali l'individuo si muove, che andremo alla radice del formarsi delle preferenze (Alessandro Pizzorno).

Durkheim distingue tra il “suicidio anomico” e il “suicidio altruista”.

Al primo si giunge in situazioni di identità negata/distrutta. Un paio di esempi vicini e recenti:

Dopo il crollo del gruppo Ferruzzi, i membri della famiglia accettano un pensionamento dorato, mentre Raoul Gardini non riesce a dare più “senso a se stesso” come sconfitto e si uccide.

Dopo il crollo della Parmalat, i membri della famiglia Tanzi accettano di svicolare, mentre il modesto onesto contabile della ditta non accetta la realtà di conti truccati e si getta da un ponte.

Ognuno di noi ha un'identità sfaccettata, ma di solito una faccia sola è quella decisiva: intaccata quella, avviene l'autodistruzione. Così accade a Gardini o al ragioniere di Parma. Invece si consideri il docente universitario di Macerata, messo alla berlina per rapporti sessuali con varie studentesse: la sua reazione aggressiva e vittoriosa, anche in sede processuale, lascia pensare che egli giocava più su altri tavoli identitari, che non su quello della professionalità accademica.

Il suicidio altruista scaturisce piuttosto da un processo positivo di costruzione/affermazione della propria identità rispetto al gruppo sociale di

riferimento. L'eroe, il patriota, il guerriero, il martire santo, sono figure che, immolandosi, ottengono riconoscimento pieno e imperituro. Il moderno kamikaze riassume in sé tutte quelle figure: egli è dunque un emblema supremo.

[2]

Come possono persone “normali” colpire e uccidere altre persone innocenti? Come osserva lo psicologo Clark McCauley, nello stesso modo con cui gli uomini hanno sempre compiuto questi gesti: per una combinazione di ideologia e di intensa dinamica entro un piccolo gruppo. Ogni persona normale crede in qualcosa di più importante della propria vita. Ciò perché, a differenza degli altri animali, noi conferiamo un significato alla nostra vita (e alla nostra morte). Più immediata e probabile è la nostra morte, maggiore è il nostro bisogno di legarci ai valori di un gruppo di riferimento, per dare un senso a quello che sta accadendo. Questi valori includono i valori della famiglia, della religione, dell'eticità e della nazionalità, ossia i valori della nostra cultura. Molti esperimenti hanno mostrato che quando siamo costretti a pensare alla nostra morte, siamo spinti ad abbracciare più fortemente i valori della nostra cultura. Non esiste alcuna *associazione necessaria* tra religione e violenza. Parecchi dei gruppi terroristici successivi alla seconda guerra mondiale, sono stati, in effetti, gruppi radical-socialisti privi di credo religioso: le Brigate rosse in Italia, le bande Baader-Meinhof e RAF in Germania, *Sendero luminoso* in Perù. Perfino gli animalisti e gli ecologisti hanno compiuto atti terroristici. Per gran parte del XX secolo l'ateismo comunista è stato una delle ideologie che hanno alimentato il terrorismo. Si vedano inoltre i dati, poco sopra riportati, di Robert Pape sui kamikaze. Piuttosto l'associazione più stretta si pone tra una *qualsiasi* ideologia assolutistica, che si sente depositaria della Verità, e il terrorismo: il significato assegnato ad un gesto estremo non può avere sfumature o dubbi; dev'essere certo e univoco¹². I valori del gruppo, prima considerati, ricevono una focalizzazione personale intensa in *piccoli* gruppi di persone che “credono le stesse cose”. Di solito, come individui apparteniamo a molti gruppi – famiglia, posto di lavoro, quartiere, religione, nazione – e ciascuno di questi ha qualche influenza sulle nostre credenze e sui nostri comportamenti. Questi gruppi tendono ad esprimere differenti valori, e la competizione dei valori riduce il potere di ogni gruppo su di noi. Ma i membri di un gruppo terrorista sotterraneo hanno posto questo gruppo al primo posto nella loro vita, tagliando o riducendo ogni altra

¹² È in questo preciso senso che alcune convinzioni (religiose oppure ideologiche) – in quanto centrate su Verità assolute – possono apparire *condizioni favorevoli* del terrorismo. «Ci sono delle ragioni in base alle quali credere che queste azioni di violenza estrema, ben al di là di ogni norma, sarebbero provocate da convinzioni religiose? Tra di esse, due sono particolarmente importanti. La prima è quella che spesso viene definita “fanatismo”, la capacità di una fede religiosa di determinare un obbligo e il suo rifiuto del compromesso. La seconda è il messianismo, l'attesa di un'imminente trasformazione del mondo. Entrambe queste motivazioni hanno il loro corrispettivo secolare; i rivoluzionari di ogni sorta sono stati abitualmente definiti fanatici, e in alcuni di loro ci sono chiari indizi di una speranza millenaristica in un atto eclatante in grado di accelerare il compimento di una profezia. Un terzo elemento, che magari non giustifica la violenza in sé ma ne pone in risalto l'utilizzo, è la credenza che la morte per una buona causa sia la giusta conclusione della vita». Charles Townshend, *La minaccia del terrorismo*, op.cit., pp.118-119.

connessione sociale. Così il potere di questo gruppo diventa enorme, e si estende su ogni tipo di giudizio personale e morale. (È stato osservato che il martire-kamikaze sintetizza tre figure in altre epoche ben distinte: il *patriota*, il *santo* e il *guerriero*; ciò segnala appunto che una sola comunità attrae in sé tutti i principali significati sociali). Sulla base di tale potere, la violenza contro il nemico può apparire non soltanto accettabile, ma necessaria. Ogni setta – gruppo ristretto ed esclusivo nelle credenze condivise al suo interno – facilita i comportamenti terroristici: infatti legare un set di credenze alle dinamiche di un piccolo gruppo può spingere gli individui fino al sacrificio. La setta trae l'individuo fuori dalla sua esistenza precedente cosicché l'unità combattente diventa la sua nuova famiglia, gli altri militanti i suoi fratelli, e il timore di essere espulso dal gruppo più forte del timore di morire. “*Perfect love casts out fear*”. Il potere di un gruppo isolato sui suoi membri può venire “speso” in varie direzioni, non soltanto per giustificare la violenza verso soggetti esterni al gruppo. Così molti gruppi non-violenti pure traggono potere dal separare i loro membri da gruppi aventi valori in competizione. Si pensi ad esempio a gruppi di culti religiosi, alle comunità terapeutiche per il disintossicamento dal fumo o dalla droga, ai collegi.

[3]

Seguiamo liberamente gli economisti Ronald Wintrobe¹³ e Laurence Iannaccone¹⁴. Ogni individuo dispone di un *set* di credenze, che plasmano la sua “identità”. È l'identità che dà significato a tutto quello che facciamo: alla nostra vita così come alla nostra morte. Tuttavia l'identità è un processo intersoggettivo: avviene mediante il riconoscimento del mio stile di vita da parte di altri¹⁵. Il riconoscimento può essere a favore o contro; ma la vera “morte civile” si ha quando gli altri non ci vedono. Se siamo “trasparenti”, siamo peggio che morti. Meglio morire per essere riconosciuti, che sopravvivere ignorati da tutti¹⁶.

Il modo più agevole e forte per conquistare un'identità, consiste nell'ottenere il riconoscimento di un gruppo “orizzontale”: è la ricerca della solidarietà. La “solidarietà” (o coesione sociale) consiste nel sentirsi uniti ad un gruppo rispetto a certi interessi, valori e aspirazioni. La solidarietà è una grandezza-flusso, prodotta dalla “partecipazione” alle attività di un gruppo. Nel linguaggio economico, si tratta di una “merce” che la gente produce *collettivamente*, nel senso che la mia soddisfazione dipende sia dai miei “input” che da quelli degli altri (esternalità della partecipazione). Ad esempio, il piacere di tifare per la squadra della Fiorentina non

¹³ Ronald Wintrobe, “Can suicide bombers be rational?” (2002),

http://www.ssc.uwo.ca/economics/faculty/Wintrobe/Solidarity_and_Suicide.pdf

¹⁴ L.R. Iannaccone, “Sacrifice and stigma: reducing free-riding in cults, communes, and other collectives” (1992), e (molto meno stimolante) “The market for martyrs” (2003), entrambi in <http://www.economicsofreligion.com/> alla voce “publications”.

¹⁵ L'identità è «il processo tramite il quale gli attori sociali si riconoscono – e sono riconosciuti da altri attori – come parte di collettività più ampie, e sulla base di tali appartenenze attribuiscono significato alle proprie esperienze e alle loro evoluzioni nel tempo» (Donatella della Porta, Mario Diani).

¹⁶ “Si vive *con* gli altri, si muore *agli* altri” (Carlo Sini).

deriva unicamente da quello che faccio – in termini di entrate allo stadio, acquisto di giornali specializzati, di sciarpe viola, ecc. – ma deriva anche da quanti altri tifano per essa, con quale entusiasmo, con quale impegno, e così via.

La partecipazione è di solito più forte quando il gruppo (a) è ristretto (logica del *free riding*); (b) è omogeneo (principio dell'omofilia). In un gruppo ristretto e omogeneo, la partecipazione può venire controllata (e rafforzata ancor più) mediante un preciso meccanismo: rendere più costosi i comportamenti alternativi (esterni al gruppo). Se si puniscono o penalizzano azioni non-conformi, si spingono i membri a partecipare di più alle attività del gruppo. Poiché però spesso le azioni in oggetto non sono ben monitorabili – l'impegno, lo sforzo o l'entusiasmo con cui si aderisce ad un'ideologia o ad una religione possono essere simulati – si ricorre a comportamenti “bizzarri” (teste rasate, diete particolari, vestiti arancioni, regole sessuali rigide) o di “iniziazione estrema” (il picciotto che per entrare in Cosa nostra deve uccidere) o di “non reversibilità” (entrare in clandestinità, apprendere segreti con la consapevolezza che da essi dipende la libertà e la vita di altri membri del gruppo): tutti modi per innalzare il costo dell'*exit*. Il rovescio della medaglia è che, quando un gruppo funziona come una setta, non soltanto eleva i costi di uscita (per intensificare la partecipazione dei membri), ma alza pure i costi d'ingresso. Ciò contribuisce a spiegare perché le sette, oltre a nascere ristrette, si riproducono su scala ridotta. Esse non possono sfruttare i vantaggi delle economie di scala, e subiscono sistematicamente scissioni, eresie, faide interne.

Il punto può essere visto anche così: più una setta accresce la propria coesione interna, più esclude e contrappone i suoi membri agli altri gruppi; ma ciò *può* spingere gli altri gruppi a reagire accrescendo la propria coesione interna, ossia diventando sette, e così via lungo una spirale perversa. (Il terrorismo *prova* a far diventare i suoi nemici simili a sé, trasformando una “società aperta” in una società segmentata).

Concludiamo. Se dunque un individuo, per ottenere solidarietà, adotta valori e interessi di un gruppo, e se la sua identità costituisce il “bene primario” (che in un ordinamento lessicografico esaudisce un bisogno superiore alla vita stessa), può accadere che, per ricevere un riconoscimento identitario da parte del gruppo, egli sacrifichi *volontariamente e razionalmente* la vita. La condizione necessaria, sebbene non sufficiente, affinché questo avvenga è che (come emerge dall'analisi di McCauley, richiamata sopra) quel gruppo sia quasi l'unico referente sociale rispetto a cui realizzare la propria identificazione.

PERCHÉ LE RELIGIONI SCENDONO IN GUERRA?

Ma perché il kamikaze ricorre al supporto motivazionale di un'ideologia religiosa (e/o mitologica)?

Le religioni entrano in guerra fra loro non tanto perché interpretano differenze di credo o antagonismi dottrinari insanabili, ma perché finiscono per diventare un dispositivo simbolico importante nelle *politiche d'identità*¹⁷.

Per intendere il punto, ricordiamo la famosa distinzione di Fernand Braudel: esiste una Vita Economica di breve periodo – la forma degli scambi, ad esempio, cambia rapidamente – ed esiste una Vita Materiale di lunga durata – la produzione della Francia rurale si basa su consuetudini millenarie, che evolvono poco perfino con la rivoluzione industriale. Analogamente ai due livelli economici di cui parla Braudel, abbiamo *due livelli della cultura*: vi è la Cultura Sociale di breve periodo – specialmente i saperi codificati, basti pensare a come velocemente invecchiano i manuali di una disciplina – e vi è la Cultura Simbolica – basata su archetipi mitologici e religiosi. Facciamo un solo esempio, ma di grande rilievo: come concepiamo il tempo storico. Michael Walzer mostra che l'Odissea è l'archetipo occidentale del tempo *ciclico*: Ulisse parte da Itaca, sta in giro vent'anni, succede di tutto, ma alla fine torna a Itaca e ristabilisce esattamente l'ordine originario. L'Esodo biblico è piuttosto l'archetipo occidentale del tempo *lineare*: un popolo, guidato da Mosè, abbandona l'Egitto oppressore, attraversa per 40 anni il deserto, e alla fine giunge a Canaan, terra liberata e comunque migliore e diversa di quella abbandonata. Odissea ed Esodo sono archetipi mentali, a cui nei secoli i nostri antenati e noi siamo ricorsi infinite volte. Ad esempio, nessun movimento rivoluzionario occidentale ha mai evitato di pensarsi attraverso l'Esodo¹⁸.

Come sosteneva Max Weber, gli archetipi mitologici e religiosi si prestano a usi diversi. Per quel che qui interessa, va ricordata la contrapposizione tra l'*ascetismo inframondano* – opero bene, in nome di Dio, e alla fine saprò se sono stato da lui predestinato (calvinismo) – ed il *misticismo inframondano* – la storia deve rivelare i segni di Dio, se non li si scorge essi vanno “tirati fuori”. Come osserva Enzo Pace, è quest'ultimo il tipico atteggiamento di ogni variante di fondamentalismo.

Passiamo a esaminare la variante più recente: quella che supporta il terrorismo transnazionale.

Il fondamentalismo: fanatismo religioso e violenza politica

Il fondamentalismo è spesso sinonimo di fanatismo religioso o di violenza sacra. Esso è la *re-invenzione di una tradizione* sacra da parte di una comunità odierna, per alimentare l'azione collettiva. I suoi principi sono¹⁹:

- a) principio dell'*inerranza*. Il contenuto del Libro sacro è una totalità di senso non scomponibile e non interpretabile;
- b) principio dell'*astoricità della verità* e del Libro che la conserva;

¹⁷ Enzo Pace, *Perché le religioni scendono in guerra?*, Laterza, 2004, p.x.

¹⁸ Michael Walzer, *Esodo e rivoluzione* (1985), Feltrinelli, Milano, 2002.

¹⁹ Enzo Pace, Renzo Guolo, *I fondamentalismi*, Laterza, 2003. Sui temi dell'identità, dei fondamentalismi e dell'etnicità, un riferimento fondamentale è M. Castells, *Il potere delle identità*, Università Bocconi Editore, 2003.

- c) principio della *superiorità della Legge divina* su quella terrena;
- d) primato del *mito di fondazione*, un mito delle origini che giustifica l'assolutezza del proprio sistema di credenze.

Esso rappresenta una reazione al successo della secolarizzazione e modernizzazione del mondo e della società, mediante l'affermazione di un'ideologia e l'utilizzo di strumenti organizzativi peculiari, che li differenziano da altre formazioni "semplicemente" conservatrici.

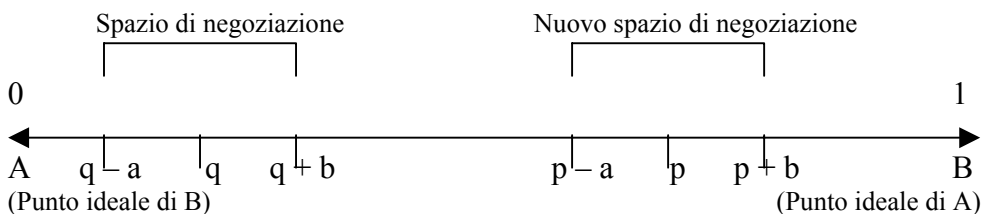
È un attacco alla modernità (percepita come trionfante e distruttiva) *nel pieno contesto della modernità*: una categoria non applicabile a movimenti del passato. Esso: (i) *reagisce alla marginalizzazione della religione* prodotta dalla modernità; il suo obiettivo è di riportare la religione al centro della vita di tutti; (ii) è *selettivo*: non tutta la modernità è rifiutata (non la tecnologia, non le forme di comunicazione, come i video di bin Laden dimostrano), e specularmente della tradizione da restaurare vengono scelti alcuni aspetti particolarmente significativi ed adatti all'individuazione di obiettivi di lotta chiari e mobilitanti; (iii) tende al *manicheismo morale*: si afferma una netta separazione tra luce e tenebre, tra i santi ed i dannati, tra dentro e fuori, tra amici e nemici: il mondo è malvagio, il movimento è santo, le alternative sono secche ed assolute, non vi è spazio di mediazione tra gli opposti; (iv) adotta un *principio di assolutismo e di infallibilità*: le Sacre Scritture (o la Tradizione consolidata della religione di appartenenza) hanno un carattere normativo, si rifiutano gli approcci interpretativi secolarizzati (vedi sopra); (v) tende ad adottare una *prospettiva millenaristica*. A differenza del millenarismo del passato, non si prevede necessariamente un intervento risolutore della divinità nella lotta finale: si pone piuttosto l'accento sul carattere perfetto della società che scaturirà dalla lotta (e ciò evidenzia dunque il carattere utopistico del movimento); (vi) dal punto di vista organizzativo, i fondamentalisti *si considerano un "gruppo eletto"*. Si modellano dunque sul tipo della "setta", indipendentemente dalle dimensioni del movimento; (vii) all'organizzazione si aderisce volontariamente, e tutti i membri sono in astratto considerati pari di fronte a Dio, sebbene le strutture del potere interne si richiamano sempre a leader carismatici dotati di qualità eccezionali e di potere assoluto sui membri. Questa caratteristica, impedendo qualunque espressione di dissenso o di diversificazione all'interno, rende i gruppi fragili e passibili di continue scissioni. (Vedi l'analisi della setta, sopra). Il fondamentalismo, appena descritto, non è solo islamico: esistono anche fondamentalismi cristiani, ebraici, indu, sikh, buddisti, confuciani²⁰.

²⁰ Esiste nondimeno in Occidente una percezione, remota e autorevolmente sostenuta, dell'*Islam come religione della guerra*, per citare un paragrafo di *Massa e potere* (1960), di Elias Canetti (Adelphi, Milano, pp.170-172): «La bipartizione della massa nell'Islam è assoluta: da una parte i fedeli, dall'altra gli infedeli. Il loro destino, per sempre diviso, è di *combattersi* a vicenda. La guerra di religione è un sacro dovere [...] Il Corano, il libro del profeta ispirato da Dio, non lascia alcun dubbio in proposito. "Dopo che siano trascorsi i mesi sacri, uccidetegli infedeli ovunque li troviate; afferrateli, opprimeteli, tendete loro ogni insidia". Se consideriamo che Canetti parla del cristianesimo come della *religione del lamento*, è facile rendersi conto che la propensione all'estremismo e al

Inoltre esso non si identifica con il terrorismo, sebbene rappresenta un'ideologia che può alimentarlo. Detto alla rovescia: il terrorismo transnazionale *non* è vincolato al terrorismo *islamico*, ma può legarsi a qualunque possibile fondamentalismo.

Sulla differenza tra guerra e terrorismo

Due soggetti, A e B , hanno preferenze ben definite intorno alla divisione di una risorsa (ad esempio, un certo territorio) contesa tra loro, oppure intorno ad un insieme di regole (come ad esempio i diritti di proprietà) che possono generare reddito e preservare ricchezza. A preferirebbe controllare l'intero territorio o deliberare sull'intero set di regole; lo stesso vale per B . Collocato lungo una sola dimensione e fatto variare tra 0 ed 1, il punto ideale di A sarebbe 1, mentre quello di B sarebbe 0. La ripartizione dell'obiettivo è determinata dal risultato (attuale o atteso) di un conflitto violento (q). Se i soggetti si battono per modificare la divisione, essi sostengono rispettivamente i costi a e b . Il beneficio netto al termine della lotta è, per A , $q - a$, mentre, per B , è $q + b$. (Aggiungere b a q è richiesto dall'assunto che l'obiettivo varia da 0 ad 1).



Poiché battersi è oneroso, si apre lo spazio per una trattativa (tra $q - a$ e $q + b$) in cui entrambe le parti preferirebbero una qualsiasi divisione dell'obiettivo alla lotta. Anche qualora uno dei soggetti si rafforza e sposta la divisione, diciamo, a p , lo spazio della negoziazione potrebbe ancora esistere, essendosi adesso collocato tra $p - a$ e $p + b$. Pertanto, sebbene lo *status quo* (q) salta e un attore diventa più potente di prima, entrambi sono incentivati a trattare anziché scontrarsi.

La *guerra* si verifica, secondo il modello che stiamo illustrando, quando uno o entrambi i soggetti:

- (1) hanno informazioni private che sono incentivati a falsificare (come nel caso di piani di attacco che, se rivelati, negherebbero ogni vantaggio);
- (2) sono incapaci d'impegnarsi credibilmente al rispetto della nuova divisione dell'obiettivo (o in quanto le capacità relative continuano a slittare

fondamentalismo violento non sono per lui pari in ognuna delle maggiori religioni (monoteistiche o meno). Simili punti di vista sono stati peraltro messi in questione da interpretazioni più recenti, ma sedimentano ancora il nostro immaginario e la nostra cultura.

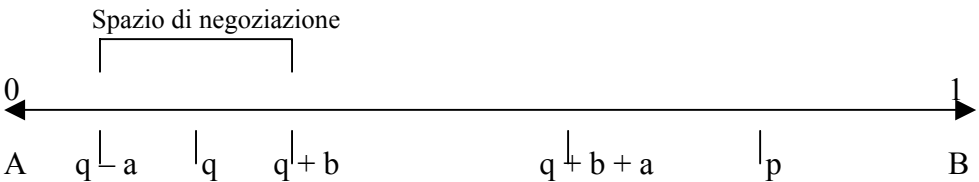
esogenamente lungo il tempo, oppure perché vi sono shocks casuali che incidono sulle capacità);

- (3) sono alle prese con un obiettivo che appare indivisibile (magari in ragione di una forte lealtà nazionalistica).

Il *terrorismo* non scaturisce da alcuno dei tre motivi appena menzionati. Esso nasce quando nessuna negoziazione è accettabile nell'ambito dell'odierna distribuzione delle capacità. L'azione terroristica si propone piuttosto di spostare la bilancia del potere tra le parti fino a modificare i termini di quello che potrà essere accettabile in futuro.

Questa strategia funziona quando la probabilità di vittoria per il soggetto A in un contesto futuro cresce più del migliore trattamento che i terroristi possono sperare di ottenere oggi ($q + b$) più il costo della violenza (a), ossia: $p > q + b + a$. Dato che l'onere della violenza può risultare relativamente piccolo per i terroristi, è la probabilità della vittoria che occorre tenere bassa se si vuole contenere il terrorismo.

(In questo modello si ipotizza che la vittoria abbia una probabilità stimabile, ossia che l'incertezza sia ridotta a rischio, e che i terroristi stiano a calcolarla: in questo senso è un approccio ispirato dalla tradizionale razionalità strumentale degli economisti)²¹.



²¹ Il modello è tratto da James D. Fearon, "Rationalist explanations for war", *International organizations*, 49(3), 1995, pp.379-414; David A. Lake, "Rational extremism: understanding terrorism in the twenty-first century", *Diallog-IO*, spring 2002, pp.15-29.

Lezione 3

Le forme della violenza politica collettiva e le guerre di oggi

Lungo il XIX e XX secolo, la violenza politica collettiva può venire classificata secondo quattro modalità principali.

(i) La “guerra internazionale” si svolge tra Stati, ricorre a eserciti professionali e coinvolge, più o meno ampiamente, le risorse dei sistemi economici dei paesi in lotta.

(ii) La “guerra civile” si effettua tra gruppi sociali all’interno di un territorio nazionale e presenta non di rado caratteristiche di insurrezione independentista o di rivoluzione popolare.

(iii) Nelle “guerre di guerriglia” forze armate di opposizione realizzano strategie di resistenza, logoramento e controffensiva basate sulla consapevolezza della notevole inferiorità dei propri mezzi rispetto alle forze governative.

(iv) Infine il “terrorismo” – secondo una definizione ampiamente condivisa, che qui criticheremo – è costituito da attacchi violenti perpetrati da un soggetto collettivo contro uno o più Stati, che suscitano un clima di paura sociale e d’instabilità politica colpendo bersagli simbolici oppure casuali, coinvolgendo i civili e valicando, nel contesto colpito, il “senso comune della violenza”¹.

Agli esordi del XXI secolo occorre ridefinire il ruolo delle modalità appena richiamate. Un primo aspetto riguarda il progressivo declino delle guerre internazionali², sia perché gli Stati nazionali non sono più gli unici attori della politica mondiale, sia soprattutto per lo scollamento tra confini statali e confini nazionali: spesso si combatte a cavallo tra più Stati, semplicemente per assecondare l’effettiva collocazione spaziale dei gruppi etnici, religiosi o sociali che lottano fra loro.

Sono pertanto le tre forme restanti – guerre civili, guerriglie e terrorismi – a occupare ormai la scena. Nel 2003 si sono svolti 29 conflitti armati in 22 paesi³.

- 1) Cinque sono interpretabili come guerre civili, poiché in essi eserciti governativi combattono forze politiche di opposizione in un conflitto territoriale intenso e durevole: è il caso di Liberia, Nepal, Burundi, Sri

¹ Per la considerazione di altre modalità rinviamo a C. Tilly, *The politics of collective violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; E. Conteh-Morgan, *Collective political violence*, Routledge, London, 2004.

² Dopo il 1945, i conflitti tra Stati sono stati relativamente pochi e spesso limitati nel tempo e nell’intensità. Ovviamente, le classificazioni cambiano a seconda dei criteri, ma il declino relativo delle guerre internazionali è unanimemente riconosciuto. In uno dei più autorevoli studi, ormai di qualche anno fa, si calcolava che su 164 guerre combattute tra il 1945 e il 1995, soltanto 38 rientrano nella categoria delle guerre tra Stati: K.J. Holsti, *The State, War and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

³ I dati seguenti sono ripresi da M. Eriksson, P. Wallensteen, “Armed conflict, 1989-2003”, *Journal of Peace Research*, vol.41, n.5, 2004, pp.625-636. Secondo questa classificazione, i conflitti armati che si considerano sono soltanto quelli in cui una delle parti in contesa è il governo di uno Stato; essi vengono distinti in tre fasce: “minori”, che comportano in tutto meno di 1000 morti, ma almeno 25 per anno; “intermedi”, che segnalano in tutto più di 1000 morti, ma meno di 1000 all’anno; “guerre”, con oltre 1000 morti all’anno. L’interpretazione dei vari conflitti armati rispetto ai tipi della violenza collettiva organizzata è nostra.

- Lanka e Sudan, ai quali, per zone più limitate del paese, possiamo aggiungere Uganda, Colombia, Algeria e Burma/Myanmar⁴.
- 2) Pochi altri conflitti di minore intensità sono riconducibili alla forma della resistenza guerrigliera: ciò vale per le forze di opposizione al governo in Eritrea, Etiopia, Costa d'Avorio e Senegal.
 - 3) I conflitti restanti si manifestano nei termini di una simbiosi sistematica di guerriglia e di terrorismo. Il caso che – per la sua esposizione mediatica, e per il coinvolgimento italiano – tragicamente osserviamo ogni giorno è quello dell'Iraq, in cui la guerra regolare tra il governo e l'alleanza guidata dagli USA è stata presto rimpiazzata dalla compresenza di una guerriglia di resistenza e del terrorismo transnazionale. Analoghe simbiosi si sono realizzate, lungo gli ultimissimi anni, in Kashmir (India), Palestina (Israele), Turchia, Afghanistan, Russia, Indonesia e Filippine. Se, peraltro, allarghiamo la casella dei conflitti armati per includere anche i luoghi nei quali si sono verificati, dall'11 settembre 2001 ad oggi, attentati terroristici significativi, dobbiamo aggiungere paesi come Tunisia, Marocco, Yemen, Arabia Saudita, Kenya, Pakistan, Uzbekistan, Ossezia, Spagna, Egitto e Stati Uniti.
 - 4) Riassumendo, accanto a 9 situazioni in cui si svolge una guerra civile, e a 4 in cui si effettua una guerra di guerriglia, abbiamo 8 situazioni ove si manifesta un costante connubio di guerriglia e terrorismo, nonché 10 paesi direttamente colpiti dal terrorismo (e tutti gli altri sotto la minaccia di esserlo). Ovviamente diverse “voci” della lista dei conflitti sono contestabili, ma l'ordine delle grandezze in gioco e soprattutto le linee di tendenza spiccano con un vigore inequivocabile.
 - 5) Quel che salta agli occhi è: a) il tramonto delle classiche guerre tra Stati; b) la sopravvivenza in contesti limitati di guerre civili, pur di estrema ferocia; c) la notevole rilevanza dei connubi, territorialmente delimitati, tra guerriglia e terrorismo; d) il dilagare del terrorismo transnazionale.

Dunque la *guerriglia* e il *terrorismo* appaiono oggi le forme più diffuse e incisive con cui si manifesta la violenza politica collettiva. Ciò avviene per una ragione tanto immediata quanto evidente: le altre forme di violenza non sono percorribili. Tra l'iperpotenza americana e i governi suoi alleati da una parte, e un qualsiasi gruppo di opposizione extraistituzionale dall'altra, lo squilibrio in armi, denaro, logistica, tecnologia è tale da rendere impraticabile uno scontro prolungato in campo aperto. Diventa necessario nascondersi o fuggire, per attaccare all'improvviso bersagli limitati nelle condizioni meno sfavorevoli. Per dirla alla

⁴ Si tratta, volutamente, di una schematizzazione priva di zone grigie. In realtà, alcune delle situazioni elencate assistono all'intreccio della guerra interna con attività criminali su ampia scala – si pensi ai narcotrafficienti in Colombia, ma pure all'alternarsi di fasi meno aperte di scontro, in cui le forze di opposizione ricorrono a forme di guerriglia.

rovescia, se i membri della banda (guerrigliera o terroristica) fossero nella condizione di condurre una “guerra regolare” contro il loro nemico, non sceglierebbero un tipo di scontro che – basandosi su gesti che spesso sono *no-escape attacks* – è molto più pericoloso.

Questo tratto comune a guerriglia e terrorismo è così ovvio da farci confondere. Esso spinge ad offuscare le differenze che continuano a esservi tra le due forme.

Se stiamo al suo concetto puro, la guerriglia si presenta come fase interna ad un’insurrezione di massa, talvolta addirittura di segno rivoluzionario, mentre la nozione pura di terrorismo esprime il tentativo iniziale di scuotere, e via via coinvolgere in un processo sovversivo, masse giudicate renitenti e sottomesse. Tale differenza comporta un’implicazione assai importante. In quanto il guerrigliero è inserito in una vicenda ribellistica già in svolgimento, deve preoccuparsi, per migliorare le opportunità di vittoria, di non compromettere, e anzi di estendere, la partecipazione collettiva. Egli deve pertanto elaborare credibilmente e provare a realizzare tattiche e strategie, obiettivi intermedi e finali, capaci di convogliare un consenso diffuso. Seppure talvolta persegue una guerra di annientamento, la realizza soltanto nella misura in cui serve al fine della vittoria politica: la ferocia dev’essere sempre proporzionale al risultato da conseguire⁵.

Per il terrorista, piuttosto, è auspicabile che la propria azione rappresenti un “detonatore” in grado di risvegliare le masse; poiché tuttavia, quando effettua la propria azione, questo processo non si è verificato o è ancora *in fieri*, egli in definitiva ignora lungo quali percorsi, oltre quale soglia critica, in concomitanza con quali ulteriori avvenimenti, il suo attentato possa portare all’esito desiderato.

Se la differenza appena suggerita tra la condizione (idealtipica) del guerrigliero e quella del terrorista coglie il punto, essa dà luogo a una concreta biforcazione. Talune bande terroristiche ritengono di essere in grado di scommettere sulle conseguenze effettive dei propri gesti, ossia credono di potersi comportare *come se* fossero bande di guerriglieri. Esse tentano di ricondurre l’incertezza ontologica al rischio, stimando soggettivamente cosa seguirà a questo o quell’attacco: se diamo credito all’interpretazione che più ne esalta la lungimiranza previsionale, gli attentatori dell’11 marzo 2004 a Madrid hanno, in questo senso, ottenuto un pieno successo, prima conducendo l’opposizione politica in Spagna alla vittoria elettorale e quindi al ritiro delle truppe di quel paese dall’Iraq.

⁵ Secondo una nota definizione di Sergio Cotta, la violenza è forza senza misura, mentre il potere è forza capace di darsi una misura. In questa accezione il guerrigliero non effettua atti di violenza, poiché, piegando l’uso della forza al suo fine politico, la converte in potere. La distinzione è ad esempio ben presente, pur con termini diversi, negli scritti di Mao Zedong. Gli atti di annientamento possono essere efficaci per le loro conseguenze, ma non vanno mai apprezzati in se stessi: «Una guerra di annientamento produce una immediata e fortissima influenza su qualsiasi nemico. In una rissa è meglio recidere un dito all’avversario che ferirgli tutte e dieci le dita; in guerra è meglio annientare una divisione nemica che metterne in rotta dieci». Mao Zedong, “Problemi strategici della guerra rivoluzionaria in Cina” (1936), in Id., *Opere scelte*, vol.1, Pechino: Casa editrice in lingue estere, 1969, p.265.

Invece le bande terroristiche “pure” – quelle la cui azione più da vicino corrisponde all’idealtipo che le connota – adotteranno attacchi centrati sul metodo della “asimmetria degli scopi”:

Una dimensione che travalica i limiti conosciuti e forse ne stabilisce dei nuovi, anche se ancora indistinti è l’asimmetria degli scopi che si è affiancata a quella dei mezzi e delle strategie. A un estremo di questa asimmetria stanno gli scopi materiali o ideali ben definiti e all’altro sta l’assenza completa di scopi: il combattimento senza scopo alcuno. La conoscenza degli scopi è un fattore strategico di importanza maggiore della stessa conoscenza del potenziale avversario. Ma sapere che l’avversario non ha altro scopo *per* combattere se non quello *di* combattere non fornisce alcun vantaggio strategico e anzi influenza negativamente chi conosce, ma che non può neppure prendere in considerazione una guerra senza scopi e perciò senza *end state* e perciò senza fine. L’asimmetria degli spazi, dei mezzi e delle tecnologie, delle dottrine, delle politiche, degli stessi fattori morali che sostengono chi combatte è comprensibile e accettabile, ma quella degli scopi sfugge alla comprensione e all’accettazione e quindi istintivamente e irrazionalmente aumenta la paura⁶.

Essendo consapevoli dell’insensatezza di ogni calcolo strumentale, i terroristi “puri” puntano a gesti di annientamento privi di misura, sperando – confortati magari dalla fede in qualche ideologia o nell’intervento del trascendente nelle vicende mondane – che gli “effetti aggregati inintenzionali” depongano a loro favore. Questi gesti di mera distruzione, a loro volta, tanto più potranno aspirare allo sconvolgimento dell’ordine che si vuole distruggere, quanto più saranno generati al di fuori di ogni strategia prevedibile e lineare. Gli attacchi dovranno costituire “fatti nuovi” o “sorprese”: anziché eventi con probabilità iniziale zero, saranno eventi non immaginati. Gli attentati alle Torri newyorkesi, al Pentagono e alla Casa Bianca dell’11 settembre 2001, accostandosi a questo “modello puro” come nessun precedente atto terroristico era riuscito a fare, trovano in ciò la loro valenza simbolica deflagrante. Ciò, si badi, non avviene perché l’impiego di aeroplani dirottati come un’arma sia stato un’assoluta novità⁷; né perché Osama bin

⁶ F. Mini, *La guerra dopo la guerra*, Einaudi, Torino, 2003, pp.110-111. Il brano di Mini è efficace, ma risulta opinabile quando asserisce che l’asimmetria degli scopi sarebbe un tratto odierno del terrorismo. Esso risale piuttosto alle origini del fenomeno. Riportiamo, tra i tanti, questo brano: «Emile Henry fu un anarchico parigino che negli anni 1890 lanciò bombe contro gli uffici di una compagnia mineraria e poi contro un caffè, il Café Terminus, nel febbraio 1894. Si racconta che dopo il suo arresto – che fu virtualmente immediato – gli fu chiesto perché avesse ucciso tante persone innocenti nel caffè e che egli rispose: “Nessuno è innocente!”. In effetti egli rispose: “Non vi sono borghesi innocenti”, dato che il caffè era luogo di ritrovo della classe media di professionisti che a quel tempo Henry, assieme a molti altri, riteneva responsabile come gruppo politico ed economico per lo sfruttamento della classe lavoratrice francese, che poteva solo vendere le proprie braccia. Il suo testamento [...] è una dettagliata e argomentata esposizione di questa tesi». G. Joffé, “Global terrorism”, in http://www.euromesco.org/euromesco/publi_artigo.asp?cod_artigo=101766.

⁷ In effetti, nel caso dell’11 settembre 2001, non è l’attacco in quanto tale a risultare inimmaginato. È invece proprio la sua conduzione in termini di “asimmetria degli scopi”, anziché in termini di razionalità strumentale, a renderlo sorprendente: «La possibilità era immaginabile e immaginata. Ai primi di agosto 1999, l’ufficio dell’intelligence della FAA’s Civil Aviation Security sottolineò il pericolo di dirottamenti aerei da parte degli uomini di bin Laden. Dopo una serrata esposizione di tutte le informazioni disponibili sul tema, la relazione identificava pochi scenari principali, uno dei quali era una “operazione di dirottamento suicida”. Gli analisti della FAA giudicarono sfavorevolmente tale operazione, perché “essa non offre opportunità di dialogo per ottenere

Laden non dichiara più volte obiettivi politici tatticamente definiti⁸; bensì in quanto gli attacchi come tali prescindono da ogni valutazione del proprio impatto diretto e indiretto: essi cercano la distruzione pura, il colpo che annichilisce, indipendentemente dalle conseguenze per chi lo compie, per chi lo subisce e per tutti gli altri. Il terrorista “impuro” di Madrid, o quello che contratta quali ostaggi decapitare in Iraq e quando farlo, è una figura riconducibile alla razionalità strategica. Egli ragiona sulla geometria politico-militare delle forze in campo e tenta di forzarla in una precisa direzione. La figura che più disorienta è invece quella del terrorista che, abbattendo le Torri, imposta una “asimmetria degli scopi”. La sua razionalità consiste nell’inventare un attacco mortale dal quale il nemico non immagina la difesa, e nell’ignorare consapevolmente cosa ne seguirà⁹.

È dunque l’“asimmetria degli scopi” che manca nelle altre forme di violenza politica organizzata: si tratta di «colpire X affinché ciò serva da lezione e da deterrente nei confronti di Y, e al tempo stesso galvanizzi il proprio campo»¹⁰. Può ovviamente accadere che in una guerra tra Stati, in una guerra interna o in una lotta guerrigliera un combattente, anziché danneggiare direttamente il proprio nemico, attacchi un soggetto terzo perché alleato o connivente col nemico, o addirittura perché equidistante. Ma questa linea di condotta costituisce una caratteristica *essenziale* soltanto del terrorismo, il quale la applica in modo del tutto univoco e sistematico: non potendo colpire il “cuore” avversario, il terrorista ripiega talvolta su qualche (personaggio)-simbolo, che quantomeno presenta un nesso diretto col nemico, ma più spesso indirizza l’atto di guerra contro obiettivi che sono legati in modi (anche estremamente) indiretti al “cuore” nemico. Così, mentre il nemico avrebbe mezzi per proteggere ciò che (egli sa che) i terroristi concepiscono come il suo “cuore”, non ha risorse bastanti né sicure per tutelare gli infiniti bersagli che il terrorismo può giudicare a lui indirettamente legati. L’asimmetria degli scopi costituisce insomma il connotato cruciale della razionalità terroristica: di fronte a

l’obiettivo-chiave del rilascio di Rahman e di altri estremisti imprigionati. ... Un dirottamento suicida va considerato come un’opzione di ripiego». *The 9/11 Commission Report*, 2004, p.345, in http://publishinghouse.isn.ch/details.jsp?r_oID=7192&sid=5A43FFE7FC5262C97AEB47E2815E3553.

⁸ «L’Occidente si è concentrato troppo, forse intenzionalmente, sulla retorica apocalittica di bin Laden, ignorando la sua agenda specifica. [...] Sebbene bin Laden crede in una lotta manichea fra il bene, rappresentato dalla sua spada dell’Islam, e il male, che include tutti gli infedeli, ha più limitati obiettivi di breve termine. [...] Egli insiste su] tre giustificazioni per attaccare l’America e gli americani: la presenza di truppe sul sacro suolo dell’Arabia Saudita; la politica verso l’Iraq e il sostegno allo Stato israeliano». T.R. Mockaitis, “Winning hearts and mins in the ‘war on terrorism’”, in T.R. Mockaitis, P.B. Rich (eds.), *Grand strategy in the war against terrorism*, Frank Cass, London, 2003, pp.29 e 25.

⁹ Pur senza voler ricondurre meccanicisticamente figure idealtipiche a personaggi concreti, oggi il filone terrorista-guerrigliero appare guidato da Abu Mussab al Zarkawi, mentre l’approccio terroristico puro ha la sua mente in Ayman al Zawahiri, il cosiddetto “vice” di bin Laden: «[col primo] l’Iraq è diventato l’Afghanistan della nuova generazione jihadista, [...] mostrando come il Nemico vada affrontato sul campo di battaglia [...]. Zawahiri al contrario è parso in passato assai scettico sugli esiti di uno scontro che si gioca su un terreno tradizionalmente favorevole alle forze occidentali. Per i leader storici quaedisti l’esportazione del terrorismo sembra l’unica arma capace di indebolire la morsa occidentale sul mondo islamico. Da qui la necessità di nuove azioni su larga scala». Renzo Guolo, “I comandanti del terrore”, *Repubblica*, 10 settembre 2004.

¹⁰ Rino Genovese, “Per la guerra perpetua”, *Il Ponte*, LIX, 3-4, 2003, p.105.

un avversario molto più potente, non basta aggirarlo agilmente, coglierlo impreparato, attaccarlo quando è disunito, spaventarlo con colpi feroci, sottrargli via via il consenso dei civili e pezzi di territorio; queste modalità strategiche – proprie della guerriglia – presuppongono ancora che l’obiettivo consista nel combattere direttamente, sebbene non in campo aperto, il nemico. Invece il terrorista, valutando *ex ante* impraticabile lo scontro diretto, abbandona ogni calcolo strategico; sceglie di colpire qualsiasi bersaglio indiretto, purché si tratti di un gesto estremo di violenza destabilizzante.

Che le due figure – del guerrigliero e del terrorista – vengano sovrapposte e confuse, deriva anzitutto dalla circostanza che nel fuoco dei combattimenti le distinzioni sono assai meno nette, e che una stessa banda può adottare metodi diversi in casi diversi; ma scaturisce anche dalla tentazione di ricondurre l’avversario a ciò che ci è noto: chi è abituato a concepire lo scontro armato in termini di calcoli strategici, ha difficoltà a riconoscere che qualcuno possa *decidere di non calcolare*.

Così, una tra le più autorevoli letture storiche del fenomeno terroristico suggerisce che ogni organizzazione – dagli anarchici russi del XIX secolo, fino alle Brigate rosse italiane – ha dovuto fare i conti con una regolarità empirica: o è riuscita rapidamente a scompaginare e annientare l’organizzazione statale nazionale che colpiva, oppure i suoi stessi eclatanti successi sono diventati un orizzonte insuperabile e ormai infecondo, entro cui si è consumata la crisi strategica e il progressivo indebolirsi del proprio attacco¹¹. Questa chiave interpretativa – del tutto efficace finché valutiamo i risultati del terrorismo relativamente ai suoi scopi programmatici dichiarati, ossia rispetto ai suoi calcoli strategici – si rivela tuttavia poco adeguata, non appena ci riferiamo al metodo dell’asimmetria degli scopi. Mentre il terrorista “impuro” di Madrid, come suggerisce la regolarità prima indicata, o vince subito o non vincerà mai, il terrorista “puro” di New York non sa dove stia la vittoria, e quindi non la persegue. Si dedica ad annientare e, non potendo colpire effettivamente il “cuore” nemico, ne polverizza i simboli e ne terrorizza l’immaginazione.

In che senso possiamo dichiarare che questo terrorista è stato sconfitto? Non lo sconfigge la morte fisica, non il mancato crollo dell’ordine nemico, non l’incisività della repressione, e nemmeno l’eventuale debole proselitismo tra le masse di riferimento. Secondo la logica del “tanto peggio tanto meglio”, egli vince purché e finché il nemico cambia a seguito del suo attacco: più la reazione è speculare, più il nemico sceglie di assomigliargli, più ricorre egli pure ad una forza “priva di misura”, maggiore risulta l’efficacia della lotta. Nulla sarà come prima. Attraverso percorsi storici imprevedibili, e che dunque non richiedono programmazione strategica, opportunità sovversive prima bloccate cominceranno a giocare le loro

¹¹ Si veda, per tutti, L. Bonanate, *Terrorismo internazionale* (1994), Giunti, Firenze, II ed.2001.

chances. Se questo accade, il terrorista “puro” ha vinto: ha deviato *comunque* il corso di una vicenda storica ai suoi occhi perversa.

Sulla base del ragionamento svolto, proponiamo una definizione molto selettiva, ma forse anche più stringente e utile: è “terrorista” un soggetto collettivo organizzato che effettua o minaccia un attacco violento contro uno o più Stati e che, per suscitare un clima di paura sociale e d’instabilità politica, colpisce secondo un’asimmetria degli scopi.

Se raffrontiamo questa con la definizione evocata in apertura, ci accorgiamo che essa viene rivista in tre punti essenziali. Anzitutto, attribuiamo al soggetto la volontà e la capacità di organizzarsi: a nostro parere questa caratteristica, che pure è spesso assente nelle concettualizzazioni del terrorismo, si riscontra pressoché sempre all’esame ravvicinato dei gesti terroristici, nonostante essi siano talvolta compiuti da individui soli (ma *non* isolati).

In secondo luogo consideriamo l’aspetto, reso ovviamente più efficace dalla globalizzazione del pianeta, secondo cui l’attacco terroristico può essere o effettuato *o anche soltanto minacciato*. Le aspettative di un attentato sono bastanti a orientare le *azioni* come se già fossero *reazioni* a qualcosa che tuttavia, in effetti, non è ancora accaduto e che potrebbe non accadere più (almeno secondo le attese). Per limitarci ad un esempio tra tanti, le recenti Olimpiadi atenesi (2004) sono costate fra i 7 e gli 8 miliardi di euro, molto più di quelle di Sidney 2000, principalmente per affrontare i problemi di sicurezza derivanti dalla “minaccia” di un attacco: il virtuale si è fatto storia *pur restando virtuale*.

In terzo luogo, e soprattutto, connotiamo il terrorismo per il metodo dell’asimmetria degli scopi, che richiama la nostra attenzione su una linea di condotta che ignora la conformità dei mezzi ai fini, che definisce i fini in senso meramente negativo, e che, ciò nondimeno, esprime una forma di razionalità: quella che si elabora in una condizione di incertezza ontologica, e che è volta a estendere la medesima condizione al nemico.

Veniamo infine alle reazioni degli Stati colpiti. Occorre distinguere ancora una volta tra le figure idealtipiche del terrorista-guerrigliero e del terrorista puro. Nei riguardi della prima figura, la storia ci consegna un repertorio di risposte statali efficaci, grazie alle quali viene confermata la regolarità empirica – sopra richiamata – della sconfitta dei terroristi, a meno che costoro non riescano repentinamente a destabilizzare l’ordine politico. Inutile ricordare che si è trattato quasi sempre di risposte fortemente liberticide, che hanno proceduto tracciando un profilo-bersaglio del nemico, elaborando criteri per distinguerne i comportamenti, cercando l’approvazione o il non dissenso di tutti coloro che non corrispondevano appieno all’identikit elaborato.

Ma cosa succede davanti alla figura del terrorista-puro? Come annota Fabio Mini nel brano prima citato, «la conoscenza degli scopi è un fattore strategico di importanza maggiore della stessa conoscenza del potenziale avversario». Quando gli scopi del nemico sono ignoti, diventa arduo perfino riconoscere chi è il nemico. Ecco quindi – per venire alle vicende attuali – che nella *National Security Strategy*

statunitense del settembre 2002 leggiamo che per terrorismo s'intende qualsiasi «violenza premeditata, politicamente motivata e perpetrata ai danni di innocenti»¹². Con quest'impostazione «la vera operazione non è quella di identificare i terroristi come nemici, ma di definire i nemici come terroristi. Il rovesciamento semantico indica che sono terroristi tutti quelli che gli Stati Uniti assumono come nemici»¹³. Ne segue che «quando nessuno può dire in anticipo chi sia l'amico e chi il nemico, quando dappertutto possono essere presenti gruppi terroristici, il comportamento più "razionale" consiste nel considerare sospetto chiunque»¹⁴. Siamo davanti ad una reazione che non può condurre alla vittoria, né può essere sostenuta a lungo, poiché «non possiamo ritenere di porre termine a un fenomeno che può essere alimentato da qualsiasi piccolo gruppo in un pianeta di sei miliardi di persone. E non possiamo permettere ad ogni piccolo gruppo ostile di imporci per decenni i costi che saremmo preparati ad affrontare per pochi anni per proteggerci dalla potenza bellica di uno Stato straniero»¹⁵.

Che razionalità può esservi nella scelta, da parte dello Stato militarmente dominante al mondo, di una linea di condotta che sembra condannare all'inefficacia e a enormi oneri finanziari, organizzativi e umani¹⁶? A nostro avviso sono possibili almeno due risposte tra loro complementari. La prima rimanda all'esigenza di *non* ridurre l'instabilità globale, della quale gli attacchi del terrorismo sono soltanto la manifestazione più eclatante. A sua volta, tale esigenza sembra affondare nella crescente debolezza degli Stati Uniti davanti alle proprie difficoltà economiche, ai recenti processi di de-globalizzazione e al coagularsi di aree regionali altamente competitive e autonome¹⁷. Gestire l'instabilità globale,

¹² *The National Security Strategy of the United States* (Washington, DC: The White House, 29 settembre 2002), in: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

¹³ R. La Valle, "La strategia della sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America", in http://people.na.infn.it/~clarizia/gamsa/lavalle_19-1-03.rtf

¹⁴ A. de Benoist, "11 settembre 2001", in Franco Cardini, a cura di, *La paura e l'arroganza*, Laterza, Bari, 2002, p.86.

¹⁵ P.B. Heymann, *Terrorism, freedom and security*, The MIT Press, Cambridge (MA), 2003, p.xii.

¹⁶ È amplissimo il fronte degli analisti secondo cui l'odierna strategia americana è irrazionale e sbagliata. Prendiamo tra i tanti Erik Leaver, "Top 10 Reasons for the US to Get Out of Iraq", *The Nation*, 24 settembre 2004. Le dieci ragioni sono: 1) i costi umani si stanno incrementando; 2) l'occupazione territoriale procede male; 3) la guerra avvicina gli Stati Uniti alla bancarotta; 4) il processo di ricostruzione è in mano a politici corrotti; 5) gli alleati sono pochi e tendono a ridursi; 6) il reclutamento dei terroristi prospera; 7) la guerra sottrae risorse difensive al territorio americano; 8) le torture di Abu Ghraib (e, prima ancora, il castello di menzogne con cui è stata giustificata l'invasione); 9) molti americani si oppongono alla guerra; 10) nessuna "sovranità" effettiva è stata ancora trasferita agli irakeni. Sebbene si tratti di motivi difficilmente smentibili, tentiamo qui di mostrare che forse l'impostazione americana è meno ingenua e folle di come appare.

¹⁷ Rimandiamo a Nicolò Bellanca, "Verso una globalizzazione-arcipelago?", *Il Ponte*, LX, 7-8, 2004. Tra i contributi più lucidi, segnaliamo Paolo Sylos Labini, "Le prospettive dell'economia mondiale e l'Iraq", *Il Ponte*, LIX, 3-4, 2003; Mark Weisbrot, "The unbearable costs of Empire", *Business Week*, 29 luglio 2004; Mauro Lombardi, "Economie ad alto potenziale di instabilità", *Antipodi. Alternativa libertaria*, 2, 2004. L'economia Usa «è gravemente insidiata da quattro debiti, che hanno superato livelli patologici: quello pubblico, che ha iniziato ad assumere rilevanza con Bush; quello estero; quello interno delle imprese; e quello interno delle famiglie, imputabile soprattutto all'acquisto di case. [...] La crescita dei quattro tipi di debiti fa aumentare l'interesse. Perché Greenspan ha potuto tener basso l'interesse ufficiale? Almeno fino ad ora, grazie all'afflusso di capitali esteri» (Sylos Labini). A quest'ultimo riguardo, aggiunge Francesco Arcucci (*Repubblica/Affari&Finanza*, 9 maggio

senza eliminarla, è un modo per poter ricorrere abitualmente a misure eccezionali e, così, meglio mantenere le proprie meno solide posizioni.

La seconda risposta segnala piuttosto la tragica efficacia, e il notevole realismo, della reazione dell'iperpotenza americana alla sfida del terrorismo transnazionale. Si tratta di assumere da parte dello Stato la stessa asimmetria degli scopi che è adottata dai terroristi puri. Lo Stato decide di *non tentare più calcoli strategici* di largo respiro, bensì, per dirla con le parole sopra menzionate, di colpire e atterrire «X affinché ciò serva da lezione e da deterrente nei confronti di Y, e al tempo stesso galvanizzi il proprio campo». Gli Stati Uniti e i suoi alleati, non sapendo gli scopi del nemico né chi è tale, colpiscono governi e popoli dell'Afghanistan, della Palestina o dell'Iraq per colpire indirettamente – per terrorizzare – governi e popoli che potrebbero alimentare i terroristi. Non importa, in definitiva, qual è di volta in volta il bersaglio, purché e finché il suo annichilimento costringa il nemico – quale e dove esso sia – a spiazzare i propri comportamenti, a spostare di luogo e tempo i propri attacchi o le proprie minacce. *Non potendo sconfiggere chi a sua volta non può vincere*, lo si provoca colpendo obiettivi ai quali egli dà importanza, per sollecitarlo a uscire allo scoperto, a dover decidere una strategia, a diventare terrorista “impuro”. Questa tesi può venire espressa con una frase ultrasemplificata ma non infedele: *lo Stato si fa terrorista per spingere i terroristi a diventare guerriglieri*.

Le due chiavi interpretative non stridono fra loro, ed anzi si rafforzano a vicenda. L'una spiega lo scenario odierno d'instabilità globale enfatizzando i fattori strutturali di fragilità dell'impero americano; l'altra lo razionalizza (anche nei termini della reazione “meno inappropriata” – per il soggetto che la effettua, sebbene non per il restante 95% della popolazione umana – all'asimmetria degli scopi del terrorismo. Per entrambe le letture gli Stati Uniti non vogliono e non possono ridurre le forme attuali della violenza politica collettiva.

2005): «Il dollaro a partire dagli anni '40 è diventato la moneta di riserva utilizzata dal mondo intero, cioè la moneta in cui si effettuano i pagamenti per le grandi transazioni internazionali, si regolano le posizioni debitorie e creditorie fra Paesi e sono denominati i crediti verso l'estero delle Banche centrali. Questa funzione è stata esercitata [...] in grazia del fatto che gli Stati Uniti erano diventati la prima economia del mondo. Ma nel secolo appena iniziato i rapporti di causalità si sono capovolti. Oggi gli Stati Uniti rappresentano la prima economia del mondo, nonostante il loro enorme deficit di parte corrente e il loro grandissimo debito verso l'estero, solo perché il dollaro rimane la prima moneta di riserva. La prosperità degli Stati Uniti dipende dall'accumulo da parte degli altri Paesi di crediti in dollari che finanziano la Confederazione nordamericana. Nel secolo appena trascorso il resto del mondo accumulava dollari per poter acquistare beni prodotti in America. In questi ultimi anni è il contrario. Il resto del mondo, e specie le banche centrali asiatiche, accumulano dollari affinché gli americani acquistino beni prodotti altrove. Ancora venti anni fa l'America con le sue esportazioni era il più grande creditore del mondo. Oggi l'America con le sue importazioni è diventato il più grande debitore del mondo e lo status del dollaro come moneta di riserva svolge una funzione paradossale: quella di consentire ai ricchi americani (38000 dollari procapite) di venire finanziati dai poveri cinesi (1000 dollari procapite) e indiani. Se questa capacità del dollaro scomparisse dall'oggi al domani i consumi dell'America sarebbero limitati alla produzione interna e i finanziamenti sarebbero limitati al risparmio nazionale: ne seguirebbe una terribile recessione [...] L'economia mondiale si trova di fronte a una difficile transizione: da una fase in cui il dollaro è ancora il centro del sistema monetario internazionale, ad una situazione nella quale ci sarà un nuovo sistema monetario internazionale. Le fasi di transizione di questa portata sono accompagnate sempre da grandi sconvolgimenti economici e finanziari e, talvolta, anche politici e militari».

Lezione 4

Il terrorismo transnazionale: alcune linee di spiegazione e di risposta

Le ineguaglianze globali provocano il terrorismo?

Una netta polarizzazione nella distribuzione della ricchezza è oggi in atto a livello planetario. Come rileva lo *Human Development Report* delle Nazioni Unite, il 20% della popolazione mondiale più ricca si accaparra l'86% dei consumi mondiali, mentre il 20% più povero consuma l'1,3% di tutti i beni e servizi prodotti. E la diseguaglianza di reddito fra i due estremi della piramide della stratificazione sociale è tuttora in forte accelerazione, dopo che si è più che triplicata negli ultimi quarant'anni. Questo è certamente un dato di grande rilievo per cogliere le ragioni dei conflitti che oggi insanguinano il mondo, non esclusi alcuni aspetti del *global terrorism*.

Questa argomentazione viene spesso ripetuta. Essa è quantomeno *incompleta*, finché non chiarisce come e perché un'ineguaglianza globale crescente dà forma, poniamo, al terrorismo di gruppi estremistici islamici, mentre nessuna ribellione paragonabile nasce dai posti più poveri del mondo, come i Paesi dell'Africa subsahariana. (Quasi tutti i kamikaze islamici sono figli delle classi medio-alte, hanno una cultura superiore e spesso hanno soggiornato in Occidente)¹.

Oltre che incompleta, essa è *sbagliata*. Il terrorismo fondamentalista, in particolare quello islamico, non può essere inquadrato in alcun modo all'interno di un processo di riscatto dei "poveri" del Sud del mondo contro i "ricchi" del mondo capitalistico. Una posizione vicina a questa potrebbe essere suggerita dalle ripetute affermazioni secondo le quali il terrorismo "è una risposta sbagliata a dei problemi reali". In ogni caso, i "problemi reali" a cui risponderebbe non sono la povertà del terzo mondo e lo "sfruttamento" e l'"oppressione" da parte del mondo ricco, ma la frustrazione ed il desiderio di rivincita di formazioni ideologiche e di strati sociali di un mondo che percepisce la propria arretratezza di fronte alla modernità e persegue una strada di utopismo violento che chiude ogni sbocco realistico.

L'azione collettiva rivoluzionaria: tre modi per innescarla

Luigi Bonanate ritiene che due siano le principali manifestazioni del terrorismo, che vanno messe in relazione alle società nelle quali si è sviluppato: «Per un verso, la scelta del terrorismo è stata fatta nell'ottica di recuperare un 'ritardo storico' nello sviluppo della lotta politica; in altri casi invece è stata compiuta in vista di un'accelerazione del movimento verso la conquista del potere». Il primo modello qui non c'interessa, tranne ricordare ancora come esso abbia anche avuto esiti di successo finché è stato collocato in ambito nazionale.

¹ Si veda l'attenta ricostruzione di Jason Burke, *Al Qaeda: la vera storia*, Feltrinelli, 2004.

Il secondo modello accomuna terrorismi diversissimi: da quelli europei d'impronta leninista (RAF in Germania, Brigate Rosse in Italia), a quelli internazionali (come il palestinese), fino a quelli transnazionali di oggi.

Il denominatore comune del secondo modello sta in un *problema di azione collettiva*: come mobilitare ampie masse verso obiettivi rivoluzionari? Ricordiamo tre posizioni, che attraversano ogni movimento sociale dal tempo dei giacobini francesi ad oggi:

- (i) Si confida nella spinta oggettiva di crisi sempre più acute e ravvicinate del regime economico e politico che si desidera abbattere.
- (ii) Si ritiene che le masse popolari, lasciate a se stesse, creino insurrezioni spontanee destinate a scomparire rapidamente. Occorre pertanto un'avanguardia organizzata – spesso denominata ‘partito’ – che, innestandosi sulle ribellioni, conquisti il Palazzo d’Inverno e esprima il nuovo gruppo dirigente.
- (iii) Il compito delle avanguardie consiste nel fare il ‘detonatore’: il piccolo semplice congegno senza cui l'esplosivo non può brillare. Il terrorismo anarchico russo, quello delle BR, degli estremisti arabi o degli attentatori transnazionali – pur lontanissimi l'uno dall'altro per ideologia e circostanze storiche – si propongono tutti questa funzione.

Come abbiamo visto nella lezione 3, la seconda posizione può giustificare la guerra di guerriglia mentre la terza posizione – quella del terrorismo – trova la propria razionalità politica nella circostanza che – quantomeno se si segue la logica del ‘tanto peggio tanto meglio’ – il metodo terroristico funziona.

In che senso funziona? Non perché, tranne rari casi limitati a situazioni di indipendentismo nazionale, il detonatore inneschi davvero l'esplosione delle masse popolari.

Di solito, ad un primo momento di successo, per lo meno nel senso di richiamare con forza l'attenzione sui temi e sugli obiettivi reclamati, e nel senso di raccogliere spesso consensi tra le masse di riferimento, i movimenti terroristici conoscono in seguito gravi crisi, o piegati sotto i colpi della reazione degli Stati, o involvendosi in spirali di violenza sempre meno condivise o anche solo comprese dalle masse cui provano a rivolgersi.

Costruire un movimento (sociale, politico o nazionale) che si ponga l'obiettivo del potere è cosa che richiede radicamento sociale e nazionale ben più vasto, flusso tra dirigenti e masse ben più continuo di quanto possa stabilirsi con piccoli gruppi semiclandestini.

Nondimeno, e malgrado questa involuzione, alcuni terrorismi hanno maggiormente inciso quando sussistono condizioni di contorno particolarmente favorevoli. Lo spiega bene il maggiore storico del fenomeno:

I gruppi terroristi che hanno avuto più successo nel conseguire i loro obiettivi si possono dividere, generalmente parlando, in tre gruppi. Ce n'erano alcuni che avevano scopi specifici e chiaramente definiti, per esempio nei conflitti del lavoro. Al secondo posto c'erano quelli che avevano alle spalle potenti protettori stranieri. I gruppi arabi palestinesi hanno avuto successo nel tenere vivo il problema palestinese e ciò vale anche

per gli Ustascia croati che hanno ottenuto per un breve tempo un loro proprio stato; abbandonati a se stessi non avrebbero avuto maggiore successo dei sud-molucchesi (o dei curdi o delle tribù sud-sudanesi). Da ultimo si possono menzionare i gruppi terroristici operanti contro potenze imperialistiche che non potevano o non volevano mantenere ancora le proprie colonie o i protettorati. Così l'Inghilterra ha abbandonato l'Irlanda dopo la prima guerra mondiale e la Palestina del Mandato o Cipro dopo la seconda guerra mondiale; il terrorismo dell'IRA, dell'Irgun, della LEHI e dell'EOKA ha avuto senza dubbio un proprio ruolo in queste decisioni, ma non è stato mai il fattore decisivo².

Si aggiunga che – anche quando mancano le condizioni favorevoli di contorno – il metodo del 'tanto peggio tanto meglio' può funzionare rispetto alla speranza dei terroristi, secondo cui uno squilibrio provocato dai loro attentati sia tale da suscitare una catena cumulativa di conseguenze tali almeno da scompaginare l'assetto del potere esistente e, al massimo, da suscitare indirettamente esiti di segno insurrezionale e rivoluzionario.

Ha fondamento storico-razionale quest'idea di piccoli squilibri capaci di far saltare un ordine? Sì. Vale la pena di evocare qualche esempio tra i tanti:

Il primo ministro serbo informò il suo gabinetto di avere ragione di aspettarsi l'assassinio di Sarajevo. Se avesse informato anche il governo austro-ungarico, non ci sarebbe stato l'assassinio e la prima guerra mondiale sarebbe stata per lo meno ritardata. Rasputin sostenne sempre che se, nel giorno fatale, non si fosse trovato in ospedale, si sarebbe potuto evitare la guerra. Penso che, probabilmente, questo sia vero, perché egli era a favore della pace pur essendo un farabutto. Probabilmente avrebbe potuto prevenire uno dei fatti decisivi che portarono alla guerra, cioè l'ordine di mobilitazione della Russia, emanato dal Ministero della guerra all'insaputa dello zar. E probabilmente la guerra, se fosse stata rinviata, non ci sarebbe stata mai, dato che i socialdemocratici tedeschi erano molto vicini a ottenere la maggioranza nel Reichstag e, se avessero ottenuto la maggioranza, la politica tedesca sarebbe cambiata completamente. I piccoli effetti dai grandi effetti non hanno mai fine. Se, nel 1917, un certo funzionario tedesco di second'ordine non avesse deciso di lasciare che Lenin tornasse in Russia, la Russia non sarebbe diventata comunista. Se due o tre senatori repubblicani avessero votato a favore della ratifica del trattato di Versailles, gli Stati Uniti sarebbero diventati un membro della Società delle Nazioni e avrebbero potuto mantenere la pace nel mondo. Non proseguirò oltre con questo elenco di piccolissimi errori che portano a grandi sciagure. Il motivo, che mi ha spinto a fare questo elenco, è dimostrare che la speranza non è irrazionale. Se le piccole decisioni possono fare molto male, possono anche fare molto bene e quindi è irrazionale lasciare che le nostre speranze siano soffocate da un senso di impotenza³.

Gli episodi più recenti nei quali quest'idea si è realizzata sono stati le rivoluzioni est-europee del 1986-92. Esse non sono nate dall'impatto di una guerra o di altri

² Walter Laqueur, *Storia del terrorismo* (1977), Rizzoli, Milano, 1978, pp.157-158. Si può osservare che l'interpretazione che Laqueur propone, ad esempio, della vicenda irlandese è differente da quella suggerita nella precedente lezione e, a suo modo, molto più generosa verso l'Inghilterra.

³ Bertrand Russell, 'Che cosa può aiutare maggiormente l'umanità?' (1953), ora in Id., *Il mio pensiero*, Newton, Roma, 1997, pp.698-699.

eventi catastrofici. Sono derivate da una costellazione di ‘squilibri’, ognuno dei quali piccolo:

Il crollo del blocco comunista nell’Europa orientale fu improvviso, inaspettato, clamoroso. Una classica biforcazione catastrofica in un sistema politico. Ritroviamo in esso gli elementi e gli scenari tipici di altre catastrofi di sistema. Un governo monolitico aveva retto la Germania Est – il primo Paese che si mosse – dalla fine della seconda guerra mondiale. Per quarant’anni il Partito comunista era riuscito a reggere il potere e soffocare ogni dissenso e ribellione interna. Che cos’ha dunque causato il collasso improvviso alla fine degli anni ottanta? Il sistema politico della Germania comunista è stato demolito da due tipi di ‘fluttuazioni’. La prima fluttuazione è di ordine esterno. La presa del potere da parte di Gorbacev in Unione Sovietica, nel 1985, ha sconvolto gli equilibri interni nel blocco comunista. Veniva improvvisamente a mancare il Grande Fratello sovietico, il fulcro stesso della forzata stabilità politica e sociale del blocco. Le riforme di Gorbacev hanno rappresentato un formidabile elemento destabilizzante per tutti gli Stati comunisti. La seconda fluttuazione è nata internamente ed è molto simile all’accumulo di microscopiche mutazioni genetiche spontanee all’interno di una popolazione naturale. Grazie soprattutto alla ricezione di programmi televisivi e radiofonici occidentali, nella società della Germania comunista sono avvenuti innumerevoli piccoli cambiamenti, gli individui si riconoscevano in misura sempre minore nelle autorità e nel sistema politico vigente. Per decenni questi cambiamenti microscopici non hanno avuto ripercussioni a livello globale. Il sistema sociale si stava però deteriorando. L’indebolimento del governo a seguito dell’ascesa di Gorbacev e le regolari manifestazioni di protesta che avvenivano con sempre maggior successo in alcune città sono state le goce che hanno fatto traboccare il vaso. L’instabilità che si era formata negli anni ha superato una soglia critica e il sistema è crollato nello spazio di qualche mese⁴.

Se la speranza dei terroristi ha fondamento, si comprende meglio l’efficacia degli effetti che il terrorismo determina *anche quando viene sconfitto*. Consideriamo il caso dell’America Latina. Qui il terrorismo si caratterizzò come tentativo di *scorciatoia verso la rivoluzione*. In nessuno dei paesi del cono sud esistevano condizioni tali da poter presumere di innescare vasti movimenti di massa di tipo rivoluzionario e nemmeno forme di guerriglia con un adeguato seguito. La via seguita dai gruppi rivoluzionari fu quindi quella del terrorismo urbano, che presenta la caratteristica di produrre, in un primo momento, il massimo dei risultati mediatici con il minimo degli sforzi: ma in un secondo tempo, dal momento che le strutture statali non sono realisticamente indebolite dagli omicidi e dai rapimenti operati da gruppi (che godono di simpatie, ma non di appoggi concreti tra la popolazione), lo Stato si riorganizza e passa al contrattacco, i terroristi vengono individuati e colpiti, la loro capacità di ripetere eventi spettacolari si riduce, il loro retroterra si prosciuga ed alla fine le strutture vengono smantellate. È la già citata “legge della condanna al successo” del terrorismo, che si può reggere solo sino a quando il successo gli arride e si espande, ma che, se non

⁴ Alberto Gandolfi, *Formicai, imperi, cervelli. Introduzione alla scienza della complessità*, op.cit., p.224.

scatta il meccanismo dell'insurrezione popolare, altrettanto rapidamente si prosciuga.

Nei paesi dell'America Latina il terrorismo dei vari gruppi, caratterizzato fortemente dall'ideologia anti USA, *finì col favorire colpi di stato autoritari* e l'instaurazione di feroci dittature fortemente appoggiate dalle amministrazioni repubblicane degli USA: ad eccezione del Cile, in cui il colpo di stato del generale Pinochet contro il governo del socialista Salvador Allende non fu preceduto da alcuna forma di terrorismo, in Brasile, Argentina, Uruguay governi militari stroncarono le deboli democrazie e, colpendo ogni forma di opposizione mediante incarceramenti, torture, esecuzioni extragiudiziali (rapimenti e uccisioni clandestine degli oppositori, chiamati perciò "desaparecidos"), sradicarono anche i gruppi terroristici dei vari paesi (FALN e MIR in Venezuela, castristi ex comunisti in Brasile, ERP, FAL e Montoneros in Argentina, Tupamaros in Uruguay).

L'intero ragionamento precedente ci aiuta a rispondere al quesito: il terrorista-kamikaze odierno è un folle esaltato, oppure coltiva una forma, seppur estrema, di lucida razionalità politica? A mio parere si può rispondere invocando la sua razionalità. L'attentatrice palestinese che facendosi scoppiare in un ristorante di Haifa contribuisce a sotterrare la *Road Map*, sa di fare la storia. Secondo la logica del "tanto peggio, tanto meglio" e con esiti spesso perversi o inintenzionali; ma, comunque, spostando fragili equilibri e ridefinendo quadri politico-istituzionali.

Concludiamo queste lezioni sul terrorismo con qualche cenno ai modi per contrastarlo. Vedremo che, ovviamente, non esiste una ricetta unica, e che la linea di reazione che si sceglie dipende strettamente da *come* si mette a fuoco il terrorismo.

Iniziamo con una mera classificazione dell'incertezza *ex ante* legata agli attacchi: essa può riguardare i bersagli, le modalità e le conseguenze.

Flussi e stock, prevenzione e rimedi *ex post*

Riduzione dello stock	Arresto di membri operativi di Al Qaida all'estero Attacco ai talebani e ai membri di Al Qaida in Afghanistan
Controllo del flusso	Congelamento delle risorse di finanziarie che appoggiano il terrore Costruzione di scuole in Pakistan
Azioni di prevenzione	Inasprimento della sicurezza negli aeroporti Miglioramento dei controlli alle frontiere
Azioni di riduzione dei danni	Programma di vaccinazione di massa contro il vaiolo Riserve di antibiotico Cipro contro l'antrace

Il governo dispone di quattro principali strumenti contro il terrorismo attuale.

(i) Riduzione dello stock di capacità di terrore. Il successo di un'organizzazione terroristica dipende dalle risorse che essa accumula: una rete di sostenitori; del capitale finanziario; armi, esplosivi e materiali di corredo; know-how distruttivo; una rete di comunicazione; la tacita approvazione o l'attivo incoraggiamento di

alcuni Stati; l'addestramento degli attentatori; un adeguato numero di reclute pronte a rischiare il carcere o la morte.

(ii) Riduzione del flusso netto di capacità da parte dell'organizzazione terroristica. L'identificazione delle *charitable organizations* è al riguardo un punto-chiave.

(iii) Atti preventivi. Sottoporre ai raggi-x i bagagli in aeroporto è risultata, ad esempio, una misura in grado di quasi eliminare i dirottamenti aerei degli anni '70.

(iv) Atti di riduzione dei danni. Se un attacco si realizza con successo, si tratta di minimizzarne l'impatto sulla incolumità dei cittadini e delle strutture.

Risposte individuali al terrore

Anche i soggetti individuali – cittadini oppure imprese – rispondono alle minacce del terrorismo. Essi non possono incidere sugli stock o sui flussi della 'capacità di terrore'. Possono prendere provvedimenti che sollevino loro stessi dal danno (atti di *evitamento*), o che riducano il danno che essi potrebbero subire (*rimedi ex post*).

Queste azioni individuali presentano 'esternalità di sicurezza', sia positive sia negative. Se il mio vicino si vaccina, in caso di epidemia io sono maggiormente immunizzato. Ma se il mio vicino gira con pistole e coltelli, la qualità della vita nel mio quartiere tende a peggiorare⁵.

Natura della minaccia	Concentrata (Es. grattacieli-simbolo di una città)	Collettiva (Es. tutti i cittadini di New York)
<i>Effetti</i>		
<i>Esternalità locale (tra i soggetti che subiscono la stessa minaccia)</i>	Deterrenza (Es. rinforzo il mio grattacielo). Diversione (Es. la Chase Manhattan Bank se ne va). Contenimento (Es. pago un maggiore controllo).	La città non può rinforzarsi tutta; né può spostarsi in blocco; né può finanziare controlli generali permanenti. Essa però può ad es. decentralizzare al proprio interno le sedi decisionali.
<i>Esternalità globale (tra i vari bersagli)</i>	Le tre misure di Deterrenza, Diversione e Contenimento sono adottate cooperativamente dagli utenti dei grattacieli.	Vedi sopra. La città può però moltiplicare al proprio interno i bersagli.

Alcuni studiosi hanno insistito sui vantaggi della colonna destra della tabella. Una risposta è più efficace se induce la de-centralizzazione delle sedi decisionali politiche ed economiche: la poliarchia e il federalismo diventano, in questa chiave, strumenti dell'antiterrorismo.

Una *polity* con molti differenti centri di decision-making è difficile, se non impossibile, da destabilizzare. Se uno dei centri viene attaccato e distrutto da un attacco terroristico, gli altri centri possono ancora operare. Che ciò sia possibile è stato dimostrato da un

⁵ Si veda il film *Bowling a Columbine* (2002), di Michael Moore, sui comportamenti difensivi-offensivi degli americani.

recente incidente in Svizzera. Nel settembre 2001, un uomo fu preso da furore omicida (egli non era un terrorista) nel palazzo del parlamento del cantone svizzero Zug e colpì a morte tre dei sette membri del consiglio governativo, nonché undici membri del parlamento. Egli anche ferì un considerevole numero di membri del governo e dell'assemblea. Nondimeno, entro un breve lasso di tempo (circa mezz'ora), il governo era in grado di funzionare di nuovo, perché subentrarono i capi delle comunità parzialmente autonome. Un incidente analogo in Armenia cacciò il Paese in una crisi politica. Nell'ottobre 1999 cinque uomini armati irrupero nel parlamento armeno assassinando il primo ministro, il presidente della Camera e sette ministri. Il ministro della difesa sostenne che la situazione creatasi aveva presentato un'incertezza tale da mettere a repentaglio la sicurezza interna ed esterna dello Stato. A causa della natura centralizzata dell'Armenia, gli assassini crearono un vuoto di potere che più bassi livelli federali non potevano riempire⁶.

Dal *free riding* al *paid riding*

Esaminiamo adesso uno tra i maggiori ostacoli alla lotta contro il terrorismo: la tentazione del *paid-riding*⁷. È un ostacolo di rilievo perché rende ardua la collaborazione internazionale e l'uniformità delle reazioni, ossia la risposta più propriamente *politico-giuridica* (su cui torneremo più avanti).

Una ritorsione contro i terroristi è un bene pubblico, poiché implica l'esigenza di cooperazione tra le nazioni colpite.

La ritorsione comporta problemi di *free-riding*, poiché essa beneficia tutti mentre nessuno è obbligato a parteciparvi.

Tale problema può essere superato (portando a una ritorsione congiunta) quando:

- a) Vi sono benefici nazionali specifici per ogni nazione impegnata;
- b) Le esternalità negative colpiscono esse pure le nazioni che si asterranno.

Ecco il caso del *No free-riding*:

		NAZIONE A (Sinistra)	(Destra)
		Ritorsione	Connivenza
NAZIONE B (Alto)	Ritorsione	120, 150	100, 125
(Basso)	Connivenza	95, 130	105, 95

La colonna sinistra (destra) rappresenta la decisione di ritorsione (non ritorsione) del paese A, mentre la riga alta (bassa) indica la scelta di ritorsione (non ritorsione) del paese B. Il secondo numero in ciascuna cella rappresenta il payoff ricevuto da A, mentre il primo numero indica il payoff ricevuto da B.

⁶ B.S.Frey, S.Luechinger, "Terrorism: deterrence may backfire" (2002), p.12; scaricabile sul sito dell'Institute for empirical research in economics dell'University of Zurich.

⁷ Dwight R. Lee, "Free riding and paid riding in the fight against terrorism", *American economic review*, 78(2), 1988, pp.22-26.

Entrambe le nazioni sono colpite dai terroristi. Il paese A è però colpito soprattutto da terroristi domestici (il cui malcontento è diretto primariamente contro A), mentre il paese B è attaccato specialmente da terroristi esteri (il cui obiettivo è A). A è incentivato alla ritorsione indipendentemente da ciò che fa B. Invece B trae vantaggio dalla ritorsione soltanto se anche A la effettua. Poiché ad A conviene la ritorsione, questa politica sarà seguita anche da B e la soluzione d'equilibrio (di Nash) è (120, 150) ed esclude il *free riding*: il payoff aggregato è più elevato (270) quando entrambe le nazioni compiono la ritorsione.

Ed ecco invece il caso del *paid-riding* della nazione B:

Paid-riding significa che la nazione B offre rifugio ai terroristi quando la nazione A li persegue, in cambio di una riduzione dell'attività terroristica contro la nazione B.

Così, il *paid-riding* è peggiore del *free-riding* in quanto rende inefficace la ritorsione di A. Mentre il *free riding* evita di pagare il bene pubblico, ma non ne riduce la complessiva disponibilità, col *paid riding* la nazione B riduce o addirittura annulla gran parte dei benefici comuni creati dalla ritorsione di A e quindi riduce o annulla la quantità di tale bene pubblico.

Nella tabella sotto, la strategia dominante di B è il *paid-riding*, e ciò comporta che né per A né per B la soluzione d'equilibrio di Nash è la ritorsione (casella 6). Si perviene così al peggiore tra gli esiti possibili.

		NAZIONE A	
		Ritorsione	Connivenza
		Ritorsione	100, 125 ²
		120, 150 ¹	
NAZIONE B	Connivenza	95, 130 ³	105, 95 ⁴
	<i>Paid-riding</i>	140, 75 ⁵	115, 80⁶

Verso palestinesi, libici, arabi in genere, l'Europa – e ancor più l'Italia – è stata spesso accusata di *paid-riding* dagli USA.

Quando si tratta, in presenza di ostaggi, di confermare l'intransigenza dichiarata *ex ante*, perfino gli USA e Israele – nota Todd Sandler – hanno avuto comportamenti *paid-rider*.

È anche alla luce del *paid-riding* che possiamo valutare le considerazioni seguenti.

Civiltà contro terrorismo?

Il massacro dell'11 settembre deve essere distinto dalla violenza praticata da gruppi terroristici come quelli irlandesi, baschi, palestinesi o da altri nazionalisti. Non si tratta più dell'affermazione di una causa nazionale, ma di bombardare l'evoluzione della modernità con i mezzi della modernità globalizzata. Osserva Ulrich Beck:

Di continuo è stata sollevata e discussa la questione di cosa possa unire il mondo. La risposta sperimentale era: un attacco da Marte. Questo terrorismo è un attacco da un Marte interno. Comunque, per un istante le regioni e le nazioni disperse sono unite contro il nemico comune del terrorismo globale. Proprio l'universalizzazione della minaccia terroristica agli stati del mondo rende la lotta al terrorismo globale una sfida per la grande politica, nella quale vengono forgiate alleanze superando i contrasti tra fronti ostili, vengono messi a tacere i conflitti regionali e quindi vengono rimescolate le carte della politica mondiale.

Sta qui l'insidia di concepire lo scontro come quello tra Civiltà e Barbarie, tra Modernità e Antimodernità, tra Valori Universali e Fanatismi Particolaristici. Può un elevamento dei contenuti democratici della risposta al terrore eludere quest'insidia? Vediamo.

Terrorismo e democrazia: la risposta "cosmopolitica"?

La sicurezza nazionale non è più sicurezza nazionale. Le alleanze ci sono sempre state. Tuttavia, la differenza decisiva sta nel fatto che oggi le alleanze globali sono necessarie non soltanto per la sicurezza esterna, ma *anche per quella interna*.

Cambiamenti fondamentali sono avvenuti nel sistema militare mondiale. Pochi Stati considerano oggi l'unilateralismo e la neutralità come una strategia di difesa credibile. Le istituzioni per la sicurezza globale e regionale sono diventate più importanti. La maggior parte degli Stati sceglie oggi di sottoscrivere una serie di accordi interstatali e di aderire a istituzioni multilaterali per rafforzare la propria sicurezza. Non solo le istituzioni di difesa sono diventate multinazionali: anche i modi di costruzione degli armamenti pesanti sono cambiati. L'era delle grandi industrie militari nazionali è stata superata da un forte incremento di accordi per licenze o coproduzioni, di joint ventures, di alleanze industriali e subappalti. Ciò significa che pochi Paesi – in effetti nemmeno gli Stati Uniti – possono vantare una completa autonomia in materia di fabbricazione di armamenti e di equipaggiamenti militari. A ciò si deve aggiungere il fatto che l'industria militare, dovendo fare sempre più largo uso di tecnologie come l'elettronica, strumento vitale per un moderno sistema di armamenti, finisce per dover fare riferimento ad un sistema industriale altamente globalizzato.

Il nuovo paradosso scaturito dalla globalizzazione della violenza organizzata, cioè a dire della guerra, è che oggi *la sicurezza nazionale è in realtà diventata un affare di portata multilaterale*. Per la prima volta nella storia, l'obiettivo che più di ogni altro è stato alla base della formazione degli Stati nazionali moderni e che può definirsi il cuore stesso della statualità, può oggi realizzarsi in modo efficiente solo se i diversi Stati si uniscono per mettere in comune risorse, tecnologia, conoscenze, potere e autorità⁸.

I confini tra interno ed esterno sono cancellati e devono essere ridefiniti e ritracciati. In questo modo, però, la categoria dello Stato nazionale si svuota.

Di fronte alla minaccia del terrore globale, ma anche di fronte alla catastrofe climatica, alle migrazioni, ai veleni negli alimenti, al crimine organizzato, ecc., l'unica via per la sicurezza nazionale è la *cooperazione transnazionale*.

⁸ David Held, Anthony McGrew, *Globalismo e antiglobalismo* (2000), Il Mulino, Bologna, 2001, pp.36-37.

Essa non porta affatto a una rinascita dello Stato nazionale, ma alla scoperta e al dispiegamento di ciò che Ulrich Beck chiama *Stati cooperativi transnazionali*.

Si delineano due tipi ideali di cooperazione transnazionale tra Stati: gli Stati transnazionali della vigilanza e gli Stati cosmopolitici.

Gli Stati della vigilanza corrono il pericolo di evolvere in statifortezza, dove sicurezza e apparato militare prevalgono, mentre le libertà e la democrazia si riducono. Da qui potrebbe prendere forma una politica di *autoritarismo democratico*.

Diventa fondamentale domanda: per cosa lottiamo, quando si tratta di combattere il terrorismo transnazionale? Le risposte a questa domanda stanno in un sistema di Stati cosmopolitico basato sul riconoscimento dell'alterità degli altri.

Gli Stati cosmopolitici non lottano solo contro il terrore, ma anche contro le cause del terrore nel mondo. Così come la pace di Westfalia mise fine alle guerre di religione del XVI secolo separando lo Stato dalla religione, alle guerre (civili) e al terrorismo transnazionali del XXI secolo si potrebbe dare una risposta *separando lo Stato dalla nazione*. Così come soltanto lo Stato aconfessionale rende possibile la pratica di religioni differenti, gli Stati cosmopolitici dovrebbero garantire la coesistenza delle identità nazionali e religiose mediante il principio della tolleranza costituzionale.

Una risposta politica democratica?

Vorrei richiamare un principio e precisamente quello di giustizia. Ciò che nel contesto nazionale contravviene al senso della giustizia del mondo civilizzato, il fatto cioè che le vittime degli attentati assumano contemporaneamente i ruoli dell'accusa, del giudice e del potere esecutivo, questo tipo di "autogiustizia" deve essere superato anche a livello internazionale. Anche se i rapporti tra gli stati non sono ancora arrivati a questo livello, l'alleanza globale contro il terrore deve fondarsi sul diritto. Ne consegue che deve essere redatta e ratificata una convenzione internazionale contro il terrorismo che non si limiti a chiarire concetti, ma offra una base giuridica alla caccia interstatale ai terroristi, creando uno *spazio giuridico comune universale* che tra l'altro preveda la ratifica obbligatoria dello statuto del tribunale internazionale da parte di tutti gli stati, Usa compresi. L'obiettivo sarebbe quello di rendere punibile il terrorismo come reato contro l'umanità. Gli stati che rifiutano questa convenzione dovrebbero fare i conti con il potenziale globale delle sanzioni imponibili da parte di tutti gli altri stati [così si cercherebbe di arginare il *paid-riding*]. Non sarebbe opportuno che l'Europa facesse propria questa istanza, alla luce della sua storia, per meglio definire il proprio profilo politico nell'alleanza globale e contribuire al successo della lotta al terrorismo, in controtendenza rispetto alle dinamiche militari? (Ulrich Beck).

Il punto di vista cosmopolitico, qui presentato con le parole di Beck, pecca, tra l'altro, di scarso realismo: ipotizza l'azione di soggetti – gli Stati cooperativi transnazionali – che non esistono e che difficilmente potranno sorgere nel breve periodo. Un diverso punto di vista – più complesso e sfaccettato, ma forse più realistico – verrà illustrato nelle lezioni finali del Corso.

Metodi e scopi del controterrorismo

Consideriamo infine le vere e proprie attività controterroristiche.

Una lezione centrale del controterrorismo è che il terrorismo non può venire “sconfitto”, ma solamente ridotto, attenuato e in qualche misura controllato. Singoli terroristi o gruppi terroristici sono talvolta sconfitti; ma il terrorismo nel suo complesso mai lo sarà. Le aspettative debbono essere realistiche. [...] I programmi di controterrorismo possono prevenire molti attacchi terroristici, ma non tutti. Il terrorismo accade. Esso non dovrebbe mai essere giustificato, ma dovrebbe sempre essere atteso⁹.

Lo scopo del controterrorismo è di salvare vite umane e beni senza compromettere altri obiettivi e interessi nazionali. Alcune indicazioni di sintesi, dal punto di vista USA, sono:

- 1) Inserire la prospettiva controterroristica nel quadro decisionale della politica estera;
- 2) Prestare attenzione all'intero spettro delle minacce terroristiche;
- 3) Distruggere le infrastrutture terroristiche in qualsiasi parte del pianeta;
- 4) Usare ogni metodo di contrasto, ma avere la consapevolezza che ognuno ha i suoi inconvenienti (ed è, talvolta, addirittura controproducente);
- 5) Sviluppare diverse politiche per rispondere alle diverse sfide politiche legate al terrorismo;
- 6) Adeguare la legislazione;
- 7) Aggiornare “onestamente” l'elenco delle forze terroristiche;
- 8) Incoraggiare la riforma degli Stati che appoggiano il terrorismo, puntando a incentivare e non a punire;
- 9) Aiutare altri governi ad aiutare il controterrorismo;
- 10) Lavorare con, e non contro, gli alleati;
- 11) Usare la diplomazia pubblica per spiegare il fenomeno terroristico, senza renderlo affascinante;
- 12) Cercare l'appoggio informato del popolo del proprio paese.

Si tratta di indicazioni – a questo livello – ancora di semplice buon senso, che articolano una generica “logica della prevenzione”.

Invece il quadro successivo evidenzia le vere differenze tra piattaforme alternative di controterrorismo¹⁰. La colonna a destra riflette un'analisi così sintetizzabile:

Il più vasto cambiamento che deve ancora avere luogo [nelle nostre menti] è una definizione migliore di vittoria. I leader politici americani continuano a dare ai loro cittadini l'impressione che vincere equivalga a far sì che non ci siano più attentati su suolo americano, purchè noi si continui a essere sull'offensiva all'estero, ad avere

⁹ P.R. Pilar, “Lessons and futures”, in P.L. Griset, S. Mahan (eds.), *Terrorism in perspective*, Sage, London, 2003, p.295 e p.296.

¹⁰ Per esso, e per il suo dettagliamento, si veda Foreign Policy in Focus Task Force on Terrorism, *A Secure America in a Secure World*, <http://www.fpif.org/papers/04terror/index.html>.

intelligence ottime, a comperare attrezzature di alta tecnologia, a controllare attentamente i visti d'ingresso e a rinchiudere in prigione alcune persone. Tutte queste dure tattiche, tutte le *intelligence* del mondo non cambieranno il fatto che nelle odierne società aperte è assai facile mettere in atto attacchi terroristici. [...] Vincere davvero non significa prevenire gli attentati, ovunque. Nessuno è in grado di garantirlo. Vincere davvero significa prevenire gli attentati più gravi e rispondere bene agli altri¹¹.

<i>A. Overemphasis on Military Responses</i>	<i>A. Strengthen Homeland Security</i>
<i>B. Failure in Intelligence Sharing</i>	1. Improve Intelligence Gathering and Oversight
<i>C. Undermining Democracy and Civil Liberties</i>	2. Strengthen Border Security
<i>D. Undermining Homeland Security</i>	3. Protect Critical Infrastructure Nuclear Power Plants The Chemical Industry Food and Agriculture Safety Information Technology
<i>E. Weakening International Institutions</i>	4. Support Emergency Responders
<i>F. Failure to Attack Root Causes</i>	5. Prevent Terrorists from Obtaining Weapons Strengthen International Conventions End National Missile Defense Program Control Weapons in Russia
	<i>B. Strengthen International and National Legal Systems to Hold Terrorists Accountable</i>
	<i>C. Defend and Promote Democracy at Home and Abroad</i>
	<i>D. Attack Root Causes</i>
	1. Strengthen and Democratize International Bodies for Effective Global Governance
	2. End Support for Repressive Regimes
	3. Deal with Failed States
	4. Reorient U.S. Policy in the Middle East and Central Asia
	5. Address Poverty and Inequality
	6. Promote Clean Energy

¹¹ Fareed Zakaria, "Ma i terroristi non stanno vincendo", *La Repubblica*, 13 luglio 2005.

Lezione 5

Le vecchie e le nuove guerre: loro caratteristiche

La guerra moderna era una violenza tra Stati per motivi politici. Questo modello di guerra è valido dal '600 alla fine del '900, anche se trova la sua espressione 'classica' nell'800 con le guerre napoleoniche. È il modello teorizzato da von Clausewitz – la guerra come prosecuzione della politica con altri mezzi – ovvero la guerra come uno strumento al servizio dello Stato.

Come sintetizza Charles Tilly: «la guerra fece lo Stato, e lo Stato fece la guerra». In effetti: a) il mondo è diviso in aree poste sotto l'autorità di governi statali; b) lo Stato ha il monopolio della forza armata; c) lo Stato effettua la leva di massa obbligatoria; d) le spese militari incidono notevolmente (i 3/4 nel '700) sul bilancio statale; e) la guerra ha un nemico preciso e identificabile – Stato contro Stato, militari e non civili; f) la guerra si svolge in spazi precisi – i campi di battaglia, le frontiere; g) la guerra rispetta leggi (la prima Convenzione di Ginevra è del 1864) e regole; h) la guerra ha una fine – la vittoria o la sconfitta.

L'EVOLUZIONE DELLE VECCHIE GUERRE

	<i>XVII e XVIII secolo</i>	<i>XIX secolo</i>	<i>XX secolo</i>	<i>Tardo XX secolo</i>
Assetto politico	Stato assolutista	Stato-nazione	Coalizioni di Stati, Stati multinazionali, Imperi	Blocchi
Obiettivi della guerra	Ragioni di Stato, conflitto dinastico, consolidamento dei confini	Conflitto nazionale	Conflitto nazionale e ideologico	Conflitto ideologico
Tipo di esercito	Mercenario / professionale	Professionale / coscrizione	Eserciti di massa	Èlite scientifico militare / Eserciti professionali
Tecnica militare	Armi da fuoco, manovre difensive, assedi	Ferrovie e telegrafo, mobilitazione rapida	Massiccia potenza di fuoco, carri armati e aviazione	Armi nucleari
Economia di guerra	Regolarizzazione della tassazione e del prestito	Espansione dell'amministrazione e della burocrazia	Mobilitazione economica	Complesso militare industriale

Le relazioni internazionali nel periodo post-bellico

Vi furono 169 milioni di morti nelle guerre del XX secolo; durante la 'guerra fredda' si ebbe una forte spesa militare (10% del Pil in USA, fino al 20% in URSS); con l'equilibrio del terrore, si evitarono i conflitti globali; restarono conflitti locali, condotti con armi convenzionali, tra Stati alleati degli USA o dell'URSS¹.

¹ «Nella prima metà del secolo – meglio, fino al termine della Seconda guerra mondiale – i morti sono stati per la grande maggioranza in Europa. Nella seconda metà del secolo le vittime sono appartenute tutte, se si esclude circa un milione, alle società extraeuropee che abbiamo indicato a lungo come Terzo mondo e che chiamiamo adesso paesi in via di sviluppo». Marcello Flores, *Tutta la violenza di un secolo*, Feltrinelli, Milano, 2005, p. 15.

Dal 1989 resta in piedi la supremazia USA; finisce ufficialmente il rischio del conflitto nucleare (sebbene Corea del Nord o Pakistan potrebbero ricrearlo); si riduce la spesa militare (e la Russia incassa il ‘dividendo della pace’); ma, a partire dagli anni Ottanta, aumentano sia l’*instabilità globale* sia i *conflitti locali*.

Iniziamo dall’instabilità globale. Ne daremo, brevemente, una chiave interpretativa che ci introdurrà allo studio, più dettagliato, dei conflitti locali.

Polizia globale o guerra globale?

Una constatazione è che, fin dai tempi della Guerra Fredda, le grandi e le medie potenze planetarie intervengono spesso in modi ‘coperti’ e indiretti nei conflitti locali o nuove guerre. Talvolta si verificano perfino azioni dirette, giustificate come ‘interventi umanitari’ e ‘guerre giuste’ contro ‘stati canaglia’ (che cioè opererebbero al di fuori delle norme accettate di comportamento internazionale). Cerchiamo di inquadrare come queste azioni (indirette o dirette) diano forma all’attuale instabilità globale.

Il mondo esce da *quattro* guerre mondiali:

- i) Le guerre napoleoniche, coinvolgono non solo l’Europa e tutte le maggiori potenze mondiali, con due milioni di morti. Segue la Santa Alleanza (Russia, Prussia, Austria e Gran Bretagna).
- ii) Grande guerra, 18 milioni di morti. Segue la Società delle Nazioni, la cui Assemblea aveva potere deliberativo.
- iii) Seconda guerra mondiale. Segue l’ONU, nel quale l’Assemblea conta nulla. Consiglio di sicurezza coi cinque membri permanenti e il loro potere di veto.
- iv) La Guerra Fredda, risolta senza combattere.

Segue il “nuovo ordine globale”, nei termini profetizzati da Bertrand Russell nel 1928²: USA superpotenza unica, *governance* mondiale affidata principalmente ai finanziari, con episodi militari riguardanti soprattutto il controllo strategico (non territoriale) delle risorse energetiche. Lo scenario previsto da Russell riflette con acutezza lo scenario effettivo di oggi. I suoi tre pilastri sono: l’unica superpotenza, il controllo indiretto del pianeta (soprattutto grazie al capitale finanziario) e l’esigenza di limitati interventi armati (soprattutto lungo le rotte delle maggiori risorse energetiche). Alla luce di questi tre pilastri proveremo a decifrare la dimensione “esterna”, ovvero l’influenza internazionale, in ciascuno dei casi di “nuova guerra” che considereremo.

Anticipando un attimo quanto andremo esaminando, accerteremo che la guerra bosniaca ha prevalenti origini endogene e che non coinvolge risorse strategiche: pertanto in essa il ruolo USA è stato limitato alla regia diplomatica del percorso di pacificazione. Il caso ruandese si presenterà come ancora più estremo: proprio la marginalità di quella area geoeconomica, comporterà il sostanziale disinteresse dei maggiori attori internazionali. Diversi appariranno invece i casi della Cecenia e del

² Si veda l’ultimo capitolo di B. Russell, *Saggi scettici* (1928), Longanesi, Milano, 1975.

Darfur: in vario modo, in entrambi le rotte delle risorse energetiche giocheranno un ruolo significativo, co-determinando l'andamento e le sorti dei conflitti armati.

Secondo lo scenario predetto da Russell, la *governance* mondiale monitora i principali elementi d'instabilità e interviene per mantenerli sotto controllo. Questi interventi, quando sono militari, tendono ad avvenire (finché è possibile) in modi contenuti e flessibili da parte di una "polizia globale"³. Infatti:

a) Gli interventi sono una continuazione dell'azione di polizia interna, con altri mezzi.

b) Riducono l'incertezza sistemica e, nel contempo, minimizzano le perdite di vite umane dal lato della polizia, grazie alla RMA (*Revolution in military affairs*) che crea una guerra tecnologica "a distanza": nel periodo 1991-2003 le perdite ufficiali USA nei conflitti sono poco più di 500, una metà vittime di incidenti o di fuoco amico. Ciò permette all'opinione pubblica statunitense di metabolizzare i morti, dopo il trauma del Vietnam⁴. Il 'rovescio della medaglia' sono gli altissimi 'danni collaterali', come vengono denominati, sulle persone e sull'ambiente. Ad esempio, nel corso dei 42 giorni della guerra del Golfo del 1991 è stata utilizzata una quantità di esplosivo superiore a quella impiegata dagli Alleati durante l'intera seconda guerra mondiale. Le contaminazioni del terreno, dell'acqua, dell'aria, del mare e dell'alta atmosfera sono state molto gravi e dureranno per molti anni.

c) Non comportano rotture simboliche, sociali e temporali con la pace (sono sottratti allo *jus ad bellum* e allo *jus in bello*).

³ Alessandro Dal Lago, *Polizia globale. Guerra e conflitti dopo l'11 settembre*, Ombre rosse, Milano, 2003.

⁴ «Stanno entrando nel linguaggio strategico corrente i termini di *cyberwar*, *netwar* e *softwar*. Tutte e tre basano la loro potenza sull'informazione e la conoscenza, che rappresentano veri e propri "moltiplicatori di potenza" e in quanto tali consentono di ridurre l'entità di capitale e di lavoro, cioè i costi, le perdite e i "danni collaterali" e l'entità delle forze e del livello di violenza necessari per ottenere un determinato risultato. È sostanzialmente un meccanismo analogo a quello operante nel campo della produzione industriale. La *cyberwar* è quella in cui l'attacco elettronico e con armi di precisione lanciate da aerei o con cruise per paralizzare i centri nervosi dell'avversario (comando, controllo, comunicazione e intelligence; in sigla, C3-1) precede l'annientamento di quest'ultimo, come è capitato nel Golfo. Punta sul conoscere tutto del nemico senza lasciargli cingere nulla del proprio dispositivo e delle proprie capacità e intenzioni. L'avversario diviene così inerte e paralizzato. Può venire allora distrutto sistematicamente con il fuoco, senza che abbia la possibilità di reagire. La *netwar* ha un duplice significato. Da un lato si riferisce alla sostituzione delle organizzazioni gerarchiche da parte di quelle a rete e all'esigenza di mantenere la loro coesione e unitarietà nonostante il decentramento e la diffusione dell'autorità decisionale. Dall'altro lato indica le operazioni contro un avversario non strutturato verticalmente ma organizzato a rete, come ad esempio il terrorismo e la criminalità internazionale. Le strutture nemiche, che sono allo stato fluido, non hanno vulnerabilità cruciali da colpire per poterle paralizzare. Con la *netwar* si tende a modificare la logica interna del sistema avversario in modo da polarizzarlo e da provocarne un'organizzazione più verticalizzata e quindi più vulnerabile. Si può al limite accettare una sconfitta temporanea per rendere l'avversario più sicuro di sé e più organizzato, in modo da far nascere una struttura più gerarchizzata avente quindi una maggiore potenza, ma anche punti deboli che i possono colpire, provocando così il crollo e l'inabilitazione dell'intero sistema. È un metodo che è stato sperimentato con successo, ad esempio, contro la guerriglia peruviana o nella *counterinsurgency* britannica in Malaysia. [...] La *softwar* è l'edizione moderna della guerra psicologica, della propaganda, dell'informazione e della disinformazione. Si avvale della creazione di effetti, della dietrologia, della teoria del complotto e delle tecnologie della realtà virtuale. In tal modo può non solo determinare il collasso del morale del nemico, ma anche minarne il sistema dei valori e influire sul suo comportamento». Carlo Jean, *Manuale di geopolitica*, Laterza, Bari, 2003, pp.137-139. Sulla storia della guerra moderna si veda Paul Hirst, *War and power in the 21st century*, Polity, London, 2001.

Il *National Security Strategy of United States of America*, del settembre 2002, esplicita «la rivendicazione del diritto degli Stati Uniti di ricorrere alla ‘guerra preventiva’ contro ogni possibile nemico, in totale indipendenza da ogni altra autorità del pianeta. È appena il caso di sottolineare come il divieto dell’uso unilaterale e preventivo della forza militare è il pilastro che sorregge l’intera struttura della Carta delle Nazioni Unite. La nozione di aggressione – e cioè della più grave violazione dell’ordine internazionale – coincide esattamente con l’uso preventivo e unilaterale della forza da parte di uno Stato. Questa nozione di aggressione è d’altra parte ciò che più nettamente distingue il diritto internazionale vigente dall’etica militare antica e medievale. La ‘guerra santa’ israelitica, la ‘guerra giusta’ cattolica e la *jihad* islamica legittimavano l’uso preventivo della forza contro i nemici del popolo di Dio» (D. Zolo).

d) Giustificano l’ingerenza in stati sovrani come “umanitaria” (in quanto esporterebbe i diritti umani e la democrazia. Il vignettista Altan fa osservare ai suoi personaggi: “a furia di esportare ‘sta democrazia, finisce che ne restiamo senza!”).

Rouge and Possible Rouge States: Selective Military Indicators, 2001

Country	Nuclear Weapons	Chemical Weapons	Biological Weapons	Ballistic Missiles	Active Armed Forces	Heavy Tanks	Combat Aircraft	Def/GDP (%)
<i>Rouges</i>								
Iran	u.d.	yes	prob	yes	513	1,565	306	5.8
Iraq	no	?	?	no	424	2,600	316	9.3
Libya	no	yes	prob	yes	76	2,210	400	4.1
North Korea	prob	yes	yes	yes	1,055	3,500	621	11.6
Syria	no	yes	prob	yes	321	4,700	611	10.9
<i>Possible Rouges</i>								
China	yes	prob	prob	yes	2,310	7,010	1,900+	4.0
India	yes	prob	prob	yes	1,263	3,898	701	2.9
Pakistan	yes	prob	poss	yes	620	2,337	366	4.4

u.d. = under development; prob = probably; poss = possibly; Def/GDP = percentage of GDP devoted to defense.

e) Sono egemonici, in quanto riaffermano la centralità di strutture politico-militari e giudiziarie USA.

f) Sono economicamente di stimolo alla ripresa economica⁵.

⁵ «Le riduzioni della quota dei salari nel valore aggiunto, gli interventi redistributivi a favore dei più ricchi, le privatizzazioni e i tagli delle spese sociali sono tutti fattori che hanno agito negativamente sull’espansione della produzione e dell’occupazione, finendo per bloccare anche la crescita della massa dei profitti. Macroscopici aumenti delle spese militari, come quelli già decisi nell’autunno del 2001 e di nuovo nell’autunno di quest’anno [2002] dall’amministrazione Bush, possono giocare un ruolo decisivo, sia attraverso i loro effetti moltiplicativi sulla produzione che attraverso le innovazioni tecniche indotte dallo sviluppo di nuove armi, nell’impedire che si passi dalla presente situazione di stagnazione ad una di generale recessione. In queste ultime settimane dell’anno la prospettiva della guerra contro l’Iraq è presentata sulla stampa internazionale come un possibile ostacolo alla ripresa economica, per l’aumento del prezzo del petrolio che essa provocherebbe e per i suoi effetti sul bilancio pubblico americano. Ma il primo sarebbe molto probabilmente un fenomeno di breve durata; quanto ai secondi, ortodossia finanziaria e pareggio del bilancio rappresentano di fatto l’ultima preoccupazione dei governi americani: la crescita è il loro primo obiettivo, rappresentando essa, in un paese a sovranità illimitata come gli Stati Uniti, la condizione fondamentale del consenso politico interno. Ciò è del resto ben illustrato dall’attuale politica di riduzione delle imposte, perseguita dall’amministrazione americana nonostante i forti aumenti delle spese militari» (Massimo Pivetti).

Abbiamo peraltro già visto nelle lezioni 2-4 come questa modalità d'intervento – di fronte a fenomeni rilevanti di guerriglia e/o terrorismo transnazionale – talvolta non basti, diventando senza mezzi termini una “guerra globale”.

Sixteen Largest Armies in the World, 2001

Country	Rank	Numbers in Armed Forces (000)	Military Expenditures in Millions of US Dollars
China	1	2,310.0	46,049
United States	2	1,367.7	322,365
India	3	1,263.0	14,167
N. Korea	4	1,082.0	2,049
Russia	5	977.1	63,684
S. Korea	6	683.0	11,165
Pakistan	7	620.0	2,395
Turkey	8	515.1	7,219
Iran	9	513.0	4,698
Vietnam	10	484.0	2,351
Egypt	11	443.0	4,318
Iraq	12	424.0	1,372
Syria	13	321.0	1,884
Germany	14	308.4	26,924
Ukraine	15	303.8	4,899
France	16	273.7	32,909

Le ‘nuove guerre’

L’espressione ‘nuove guerre’ è qui riferita alle guerre civili contemporanee. Esse si distinguono dalle guerre civili del passato anzitutto per due caratteristiche: a) spesso non vedono il semplice scontro frontale tra forze armate governative e una coalizione di forze di opposizione. Piuttosto si combattono una molteplicità di attori (frazioni di numerosi gruppi sociali, varie bande, eserciti organizzati e finanziati da governi rivali); b) come abbiamo già osservato nella lezione 3, queste guerre sono talvolta interne a Stati (come le classiche guerre civili), ma spesso avvengono a cavallo di più territori statali (pur senza diventare guerre internazionali).

Entrambi gli aspetti derivano principalmente dallo scollamento tra Stati e nazionalità. Ancora pochi anni fa, *i paesi erano nazioni*, e le culture erano stili di vita condivisi. Nel 1945 circa 50 si dividevano il resto del mondo in forme di colonie e protettorati. Oggi vi sono 200 paesi, parecchi dei quali “vuoti”. Il “paese” è un’arena politica, mentre la “nazione” è una forza politica.

Un esempio. Prendiamo l’Afghanistan nel 2002, un anno dopo la sconfitta dei taliban. Vi sono circa 10 mila “generali” (uno per ogni 10 soldati) e altrettante bande, espressioni di clan locali. Tra i capi più importanti abbiamo Ismail Khan, governatore tagiko di Herat, con un esercito personale di 15.000 uomini, ben armato grazie alle tasse riscosse nel territorio controllato; Gul Agha Sherzai, di etnia pashtun, che conta su 2.000 uomini e amministra la città di Kandahar; Rashid Dostum, comandante usbeko, ha 10.000 uomini coi quali agisce nella zona di

Mazar-i-Sharif; Mohammed Fahim, tagiko, è il ministro della Difesa, ma i suoi 20.000 uomini non sono ancora confluiti nell'Esercito Nazionale; Khan Zadran, con 3.000 uomini si è autoproclamato governatore di tre Province nel sud del Paese. Come stupirsi se la pacificazione non è mai avvenuta? (Nel 2005 la situazione è cambiata poco).

Ricordiamo che, secondo la classificazione più autorevole⁶, i conflitti armati che si considerano sono soltanto quelli in cui una delle parti in contesa è il governo di uno Stato; essi vengono distinti in tre fasce: a) “minori”, che comportano in tutto meno di 1000 morti, ma almeno 25 per anno; b) “intermedi”, che segnalano in tutto più di 1000 morti, ma meno di 1000 all’anno; c) “guerre”, con oltre 1000 morti all’anno. Tra il 1989 e il 2000 sono stati combattuti in 74 diverse località 111 conflitti armati. Più esattamente: 50 conflitti “minori”; 49 “guerre”; 12 conflitti “intermedi”. Dei 111, soltanto 8 sono conflitti interstatali (Iraq-Kuwait, India-Pakistan, Mauritania-Senegal, Stati Uniti-Panama, Ecuador-Perù, Camerun-Nigeria, Etiopia-Eritrea, Iran-Iraq). Anche allungando il periodo, la tendenza rimane. Tra il 1945 e il 1995, il 77% sono guerre *interne* agli Stati: guerre civili, tribali, etniche-religiose, economiche.

Numero di guerre e di vittime per regione geografica

	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-95
<i>Europa</i>	1	0	1	1	9
<i>America Latina</i>	5	3	4	9	5
<i>Medio Oriente</i>	3	3	5	6	4
<i>Sud Asia</i>	0	2	4	3	5
<i>Estremo Oriente</i>	11	5	6	9	4
<i>Africa</i>	6	7	7	17	17
<i>Numero totale di guerre</i>	26	20	27	45	44
<i>Totale vittime</i>	5.800.000	5.050.000	5.100.000	5.285.000	3.282.000

Definizioni utilizzate

Guerra: conflitto armato con più di 1000 morti in situazioni di combattimento in ciascuno degli anni di conflitto

Vittime: morti in situazioni di combattimento

Quali le conseguenze di questi fatti nuovi? Cambiano:

1) I metodi di combattimento;

Tecniche della guerriglia, talvolta col consenso della popolazione locale, più spesso seminando terrore e odio nelle aree controllate. Proprio l’esigenza di sottomettere i civili, spiega l’importanza delle atrocità commesse, tra cui espulsione diretta della popolazione, disseminazione indiscriminata di mine sul territorio al fine di renderlo inabitabile, bombardamenti di case e ospedali, amputazione di arti, imposizione di lunghi blocchi e assedi per provocare carestie e

⁶ È quella stabilita dal Sipri Yearbook dell’Uppsala Conflict Data Project. Criteri diversi sono previsti dal progetto Ploughshares dell’Institute of peace and conflict studies dell’Ontario (www.ploughshares.ca) e dal Piiom dell’Università di Leida (www.fsw.leidenuniv.nl).

sistematico ricorso a violenze sessuali. I bambini vengono trasformati in soldati e le bambine in schiave sessuali per i combattenti; spesso tali bimbi sono costretti a commettere efferatezze, anche contro la propria famiglia, al fine di traumatizzarli e di creare un senso di complicità che un giorno impedirà loro di essere di nuovo accettati dalle proprie comunità.

2) *Il tipo di unità combattenti;*

Con la ‘privatizzazione della violenza’, le unità sono ‘milizie irregolari’ decentralizzate e prive di ogni controllo – gruppi paramilitari, signori della guerra, gruppi mercenari, bande criminali, forze di polizia.

3) *Le fonti di finanziamento;*

In questa situazione di collasso del potere centrale, crollano il PIL e le entrate fiscali. Le unità combattenti si finanziano col saccheggio, l’estorsione, il mercato nero e con risorse esterne – ‘tassazione’ dell’assistenza umanitaria, sostegno da governi confinanti, droga o beni pregiati come petrolio e diamanti.

4) *Gli scopi;*

Il conflitto è un mezzo per l’arricchimento personale e istituzionale. Diventa così ‘fine a se stesso’. Le fazioni in lotta non ingaggiano battaglie campali, scambiano merci e servizi, coltivano ‘contatti coperti’ tra le leadership.

L’altro scopo è una ‘politica dell’identità’, ossia la rivendicazione del potere sulla base di una particolare identità nazionale, religiosa, linguistica o di clan – su cui torneremo.

Sorge qui un problema cruciale: come stanno insieme i due scopi – l’interesse economico e l’affermazione identitaria? Alcuni studiosi, come David Keen, provano a sciogliere la difficoltà riconducendo tutto al solo interesse economico. Ma è un approccio monco. Ci torneremo.

Tre importanti caratteristiche di queste nuove guerre vanno rimarcate ulteriormente: i) coinvolgono molti *minorenni* (si pensi all’Intifada); ii) danno luogo a molti *rifugiati*, anche da una parte all’altra di una nazione; iii) i rifugiati e sfollati interni (*internally displaced persons*) sono stimati, nel 2001, in almeno 25 milioni in 47 paesi, mentre i rifugiati esterni sono altri 12 milioni circa.

Infine, esse presentano un’elevata percentuale di *vittime civili*. Si pensi che fino al 1914, l’85-90% dei morti in guerra sono militari. Durante la Seconda guerra mondiale, i due terzi dei morti sono civili. Negli anni Novanta il rapporto tra perdite civili e militari è di 8:1⁷.

⁷ Il paradigma teorico delle nuove guerre è stato così criticato: «Non appare convincente la tesi secondo cui le guerre attuali sarebbero ormai, tutte quante, post-moderne, a significare il passaggio dalle guerre classiche, interstatali, alle “nuove guerre” coinvolgenti soprattutto attori non statali. In realtà, la guerra interstatale ha sempre coesistito con altre forme di conflitto armato (ad esempio, le guerre civili) e tutto lascia pensare che così sarà ancora in futuro. Da un lato, le guerre assumono una forma o l’altra a seconda del “grado di statualità” proprio dei diversi territori e della natura dei partecipanti al conflitto. Molte guerre, semplicemente, coinvolgono oggi territori a basso livello di statualità (Africa subsahariana, Caucaso, ecc.). Dall’altro lato, occorre ricordare che la guerra è, da sempre, un fenomeno camaleontico in continua trasformazione per effetto dei cambiamenti delle tecnologie militari, dei sistemi di comunicazione, ecc. Anche i conflitti detti “asimmetrici” (che vedono coinvolti gruppi terroristici contro stati), a ben vedere, implicano sempre la presenza di organizzazioni statali in funzioni di

Tra i casi più recenti di nuove guerre: Kosovo, Bosnia, Ruanda, Angola, Afghanistan, Iraq. I conflitti sono stati classificati in 5 tipi:

- i) Casi di violenza incentivata da sanzioni internazionali (Iraq, Haiti);
 - ii) Lotta inter-etnica (Ruanda e Burundi);
 - iii) Lotte fra bande rivali (i “signori della guerra”) e quasi-anarchia (Liberia, Sierra Leone);
 - iv) Ineguaglianze di classe (America centrale, Cambogia: contadini poveri contro l’élite urbana);
 - v) Lotte tra clan locali (Afghanistan, Somalia, Sud Caucaso).
- Iniziamo una loro analisi più ravvicinata.

I legami tra risorse e conflitti⁸

Regione e risorsa	Osservazioni
<i>Colombia: petrolio</i>	Dal 1992 alle compagnie petrolifere straniere è stata imposta una “tassa di guerra” (più di 1\$ a barile) i cui proventi finanziano l’esercito che difende i pozzi di petrolio dagli attacchi dei ribelli. Occidental Petroleum ha effettuato pagamenti direttamente all’esercito, mentre la guerriglia ha estorto alle compagnie petrolifere circa 140 milioni di dollari. In Colombia il petrolio è ormai la voce principale d’esportazione, ma la maggioranza della popolazione non ne trae alcun vantaggio, i gruppi indigeni (come gli U’wa subiscono attacchi sempre più duri da parte dell’industria petrolifera e le proteste hanno portato a una dura repressione militare.
<i>Sudan: petrolio</i>	La guerra civile è ripresa nel 1983, quando il governo – dopo che nel 1980 era stato scoperto il petrolio – si era rimangiato gli accordi di pace: finora i morti sono stati più di 2 milioni, i rifugiati 1 milione e gli sfollati 4,5 milioni. Le esportazioni di petrolio, iniziate nel 1999, alimentano il conflitto: con i loro ricavi si importano armi per l’esercito (le spese militari sono triplicate), che usa strade e piste d’atterraggio costruite dalle compagnie petrolifere. Al fine di spopolare il Sudan meridionale, molto ricco di petrolio, le forze governative bombardano villaggi, distruggono raccolti, sterminano il bestiame e inducono le tribù a entrare in conflitto tra loro fornendo armi alle varie fazioni. Le forze d’opposizione hanno preso di mira le installazioni petrolifere.
<i>Ciad e Camerun: petrolio</i>	Ciad: la repressione di una rivolta nella regione del Doba (dove dal 2003 si estrae petrolio) ha provocato centinaia di morti. Nel 2000 il governo ha usato una parte dei 25 milioni di dollari in “bonus” ricevuti da Exxon-Mobil, Chevron e Petronas per l’acquisto di armi. Camerun: la costruzione di un oleodotto costiero minaccia il territorio dei pigmei Baka, rischiando di aprire la strada a bracconaggio e deforestazioni

sostegno, finanziario e logistico, al terrorismo. Soprattutto, la guerra classica, fra stati, resta sempre possibile a causa della sua connessione con i “cicli di potenza”, con l’ascesa e il declino delle grandi potenze». Angelo Panebianco, *Il potere, lo stato, la libertà*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp.281-282.

⁸ Da Michael Renner, “Rompere i legami tra risorse e conflitti”, in Worldwatch Institute, *State of the World '02*, Edizioni Ambiente, Milano, 2002.

	prive di regole nelle foreste pluviali atlantiche.
<i>Cambogia: zaffiri, rubini, legname</i>	Da quando, nel 1989, la Cina ha sospeso gli aiuti, i Khmer rossi ricorsero al saccheggio delle risorse naturali. Nella prima metà degli anni '90 le licenze minerarie e di taglio concesse a compagnie thailandesi in territorio Khmer hanno fruttato ai ribelli tra i 120 e i 240 milioni di dollari l'anno. Dal 1995 impoverimento delle vene minerarie e restrizioni imposte dalla Thailandia al commercio del legname hanno segnato una brusca inversione di tendenza, che ha tagliato i rifornimenti ai Khmer rossi. A metà degli anni '90 le concessioni illecite a ditte vietnamite nel settore del legname fruttavano al governo circa 100 milioni di dollari l'anno, ma la deforestazione eccessiva ha portato questa cifra a 20 milioni ⁹ .
<i>Angola: diamanti e petrolio</i>	Ricca di giacimenti di diamanti, petrolio e altre risorse naturali, l'Angola sta tuttavia in fondo alla scala sociale mondiale (l'Indice dello Sviluppo Umano la colloca al 160° posto su 174 nazioni), ma la sua economia è stata devastata da oltre un quarto di secolo di brutale guerra civile, che ha creato quasi 4 milioni di sfollati (un angolano su tre) e portato circa 500.000 persone a dipendere esclusivamente dagli aiuti alimentari esteri. Il grosso della popolazione vive nella miseria e nel terrore, mentre i leader (sia governativi che dei ribelli dell'UNITA) usano quasi tutto il denaro incassato svendendo le risorse naturali dell'Angola per comprare armi e riempirsi le tasche. Le divergenze ideologiche che dettero il via alla guerra appartengono ormai al passato, ma la smania di possesso e la corruzione relative alle risorse naturali sono il combustibile ideale per prolungarla.

Quelli sopra riepilogati sono soltanto alcuni esempi, ai quali andrebbero aggiunti almeno i casi di Sierra Leone, Repubblica Democratica del Congo, Nigeria, Indonesia e Papua Nuova Guinea.

LETTURA: UN CASO DI NUOVA GUERRA IN EUROPA, LA BOSNIA-ERZEGOVINA¹⁰

La storia del Regno dei serbi, croati e sloveni (o iugoslavia), entità statale sorta dopo la prima guerra mondiale dall'aggregazione della Serbia con i territori slavi meridionali appartenuti all'impero austroungarico, era già stata segnata dalle rivalità e dai conflitti tra i vari gruppi etnici e religiosi, acuiti anche dalle tendenze egemoniche della stessa Serbia nell'ambito della federazione. Gli odi esplosero nel corso della seconda guerra mondiale, quando il paese fu smembrato dai tedeschi per costituire, in Croazia, uno stato fascista governato da Ante Pavelić, il dittatore che condusse una politica di sterminio nei confronti dei serbi. Il ricordo dei massacri compiuti dagli ustascia croati, e quindi dai cetnici serbi, gli uni ai danni

⁹ Ricordiamo che nel dicembre 1978 l'esercito vietnamita, forte di 100.000 soldati, attraversò il confine cambogiano, abbattendo il regime sanguinario di Pol Pot ed instaurando un governo fantoccio filo vietnamita. Pol Pot riuscì tuttavia a fuggire e si rifugiò nell'intricata giungla thailandese con il consenso del governo di Bangkok e da lì continuò nella sua attività antigovernativa tramite i guerriglieri Khmer fino al 1995, anno in cui venne arrestato, tenuto prigioniero dai suoi ex-seguaci fino al 15 aprile 1998, quando avvenne la sua morte a causa di un probabile attacco di cuore. L'attività dei Khmer rossi cessò definitivamente solo nel 1999.

¹⁰ Questo paragrafo è tratto, con qualche modifica, da http://it.encyclopedia.msn.com/encyclopedia_981522894_3/Guerra_civile_iugoslava.html

degli altri, era perciò ancora vivo all'inizio degli anni Novanta. L'impossibile riconciliazione sembrò realizzarsi per opera del croato Josip Broz, detto Tito, durante la lotta di resistenza contro gli invasori tedeschi e italiani: alla fine della guerra egli costituì la Repubblica federale socialista di Jugoslavia, formata da sei repubbliche (Serbia, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Montenegro) e due regioni autonome (Vojvodina e Kosovo). La Repubblica di Jugoslavia sopravvisse meno di dieci anni alla morte di Tito, avvenuta nel 1980; in base alla costituzione del 1974, durante quel periodo la massima carica dello stato federale fu assunta a turno dai presidenti delle singole repubbliche. Le crescenti difficoltà economiche (indebitamento con l'estero, inflazione, disoccupazione) e la debolezza del potere centrale innescarono tuttavia un profondo malcontento, che portò a un progressivo inasprimento del clima sociale (manifestazioni del 1987). Imbavagliati da quarant'anni di regime socialista, i particolarismi etnici e religiosi si risvegliarono, trasformandosi in accese rivendicazioni nazionalistiche. La crisi delle istituzioni sulla questione del Kosovo, in un contesto internazionale turbato dalla dissoluzione delle repubbliche socialiste europee del Blocco orientale, fece da detonatore al conflitto. Si aggiungano gli aspetti più strettamente economici. Alla fine degli anni '80, la differenza di reddito per abitante tra regioni della ex-Jugoslavia andava da 1 a 7. La disoccupazione era inferiore al 2% in Slovenia, superiore al 20% in Kosovo. Le regioni meno sviluppate – Bosnia, Macedonia – spingevano verso una ridefinizione della federazione che redistribuisse di più le ricchezze, ma le regioni più ricche – Slovenia e Croazia – tendevano al contrario verso una maggiore indipendenza. In mezzo, la Serbia voleva ridefinire la Jugoslavia a beneficio della maggioranza relativa serba, cominciando nel 1989 da un recupero del controllo delle province autonome della Vojvodina e del Kosovo. Era l'inizio di una messa in discussione dell'insieme della Costituzione jugoslava, il cui cemento socioeconomico da quel momento veniva sgretolato dalla perdita di sostanza di ogni autogestione e dai conflitti crescenti tra i poteri repubblicani e il "centro". Ad avvelenare il clima generale fu la pubblicazione, nel 1986, di un promemoria segreto dell'Accademia serba di Arti e Scienze che denunciava l'indebolimento sistematico di cui i serbi si ritenevano vittime fin dall'epoca di Tito: il documento costituì da allora il credo dei nazionalisti serbi. Nel frattempo il Kosovo, considerato dai serbi la culla della propria civiltà, ma popolato all'80% da albanesi, chiedeva lo status di repubblica autonoma all'interno della Federazione: Belgrado replicò con la repressione e cancellando anche l'autonomia della provincia (1989), in un clima di montante nazionalismo alimentato da una campagna di stampa che denunciava i pretesi soprusi perpetrati ai danni dei serbi del Kosovo. Di fronte al peso crescente della Serbia (presieduta dal 1987 dal comunista nazionalista Slobodan Milošević) nelle istituzioni federali e al suo atteggiamento arrogante e aggressivo nella questione del Kosovo, Slovenia e Croazia proibirono le manifestazioni serbe al proprio interno, schierandosi con la minoranza albanese. A scatenare il processo di dissoluzione della Federazione fu tuttavia la decisione, da parte degli sloveni, di ritirarsi dalla Lega dei comunisti jugoslavi nel gennaio del 1990; quello stesso anno si tennero le prime elezioni libere e pluralistiche, che sancirono la vittoria dei nazionalisti in Slovenia (Demos) e in Croazia (HDZ, Unione democratica croata) e dei comunisti nazionalisti in Serbia e in Montenegro. Benché non fosse paese membro del patto di Varsavia, la caduta del muro di Berlino e la

dissoluzione dei regimi comunisti dell'Est, avvenuta nel biennio 1989-1990, ebbero conseguenze profonde anche sulla Jugoslavia, mobilitando rivendicazioni a lungo sopite. Per la prima volta dopo mezzo secolo di pace, in Europa si profilava una guerra civile pericolosa e destabilizzante per gli equilibri mondiali. Nel marzo del 1991, Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia si rifiutarono di acconsentire alla richiesta serba di dichiarare lo stato d'emergenza nel Kosovo: le repubbliche temevano il progredire dell'ondata nazionalista in Serbia, sostenuta da Milošević. A partire da questo momento, inoltre, il funzionamento delle strutture federali si bloccò. Macedoni e bosniaci, interessati a mantenere lo status quo, tentarono un accordo con sloveni e croati, i quali puntavano alla creazione di una confederazione di stati indipendenti, e con i serbi, desiderosi di rafforzare il centralismo a proprio favore. I rappresentanti della Vojvodina, del Montenegro e del Kosovo vennero sostituiti nella presidenza collegiale da uomini favorevoli a Belgrado: il "blocco serbo" si trovò così alla pari con le altre quattro repubbliche. Il mancato accesso, a norma di costituzione, del croato Stjepan Mesić alla presidenza federale, il 15 maggio 1991, rese evidente il blocco istituzionale. Il 25 giugno, in seguito a referendum, Slovenia e Croazia dichiararono la propria indipendenza. I serbi ortodossi di Croazia, per timore di ritrovarsi in minoranza nello stato indipendente e memori degli atti efferati compiuti dagli ustascia protetti dai nazifascisti durante la seconda guerra mondiale, proclamarono a loro volta con un referendum l'autonomia della Krajina di Knin, regione in cui costituivano la maggioranza etnica, e la sua adesione alla Serbia: l'appoggio di Belgrado al tentativo secessionista provocò gravi tensioni con il governo croato, presieduto da Franjo Tuđman. La Serbia si erse a paladina dell'unità della Federazione jugoslava fondata da Tito nel 1945: affermando il diritto di tutti i serbi, ovunque risiedessero, a vivere in uno stesso stato e dichiarando incostituzionale la secessione delle due repubbliche, inviò l'esercito federale in Slovenia e in Croazia. In Serbia si manifestavano non solo nostalgie per il regime titino, ma anche tendenze sciovinistiche panslave che puntavano a resuscitare la Grande Serbia. Di fronte alla minaccia dell'Unione Europea di riconoscere immediatamente i due nuovi stati, il 18 luglio, dopo due settimane di combattimenti, la Serbia accettò di ritirare le truppe dalla Slovenia, mentre croati e sloveni acconsentivano a rinviare di tre mesi la propria dichiarazione di indipendenza; in Croazia, invece, l'esercito federale rifiutò di ritirarsi, provocando decine di morti e i primi esodi di serbi e croati, mentre si moltiplicavano gli scontri interetnici. Malgrado il tentativo di mediazione europea condotto dal diplomatico inglese Lord Carrington, i combattimenti tra miliziani serbi, sostenuti dall'esercito federale, e truppe croate proseguirono e si aggravarono. La Repubblica serba di Krajina estese il suo controllo al 20% della Croazia. Dopo il bombardamento e l'assedio di Vukovar, conquistata il 19 novembre 1991, e di Dubrovnik (ottobre-novembre) da parte dei serbi, l'opinione pubblica internazionale si rese conto che nell'ex Jugoslavia divampava ormai una vera guerra. Il 25 settembre 1991 il Consiglio di sicurezza dell'ONU aveva sancito l'embargo della vendita di armi in Jugoslavia e il 23 novembre proclamò l'intenzione di inviare i caschi blu. Il riconoscimento ufficiale della Slovenia e della Croazia da parte della Germania il 23 dicembre precedette di un mese quello del resto della comunità internazionale. In Macedonia nel frattempo il 95% degli elettori si era dichiarato a sua volta a favore dell'indipendenza,

proclamata il 15 settembre 1991. Nel gennaio del 1992 venne firmato un accordo per il cessate il fuoco, senza il riconoscimento da parte del governo di Zagabria della perdita della Krajina, a sud, e della Slavonia, a est. Il 23 febbraio 1992 il Consiglio di sicurezza dell'ONU votò l'invio in Croazia di 14.000 caschi blu, in maggioranza francesi e inglesi, dai quali i serbi speravano il riconoscimento di fatto delle proprie conquiste: l'attenzione della comunità internazionale si era però ormai spostata sulla Bosnia-Erzegovina. Il 15 ottobre 1991 i deputati croati e musulmani al parlamento della Bosnia-Erzegovina, nel timore di ritrovarsi da soli di fronte alla Serbia in una Federazione iugoslava largamente dominata da Belgrado, avevano votato per la sovranità della repubblica; a loro volta, respingendo la secessione, i serbo-bosniaci reclamarono il diritto di aderire alla Repubblica federale di Jugoslavia (RFI), entità statale che si proclamava erede della Federazione socialista fondata da Tito e che comprendeva, sotto la presidenza del serbo Milošević, la Serbia e il Montenegro: costituita nell'aprile del 1992, non ottenne tuttavia il riconoscimento internazionale. Il 3 marzo 1992 un referendum popolare, boicottato dall'etnia serba, sancì la proclamazione dell'indipendenza della Repubblica bosniaca, sotto la presidenza del musulmano Alija Izetbegović: la Bosnia-Erzegovina ottenne il riconoscimento internazionale ma fu subito travolta dalla guerra civile scoppiata il mese successivo che giunse fin nel cuore della sua capitale, Sarajevo, sottoposta a un violento assedio da parte serba. Questa città dal plurisecolare profilo multietnico e multiconfessionale, si ritrovò ad essere il simbolo dei conflitti scoppiati dopo la fine della Guerra Fredda. La guerra fu scatenata nell'aprile 1992. Gli scontri interetnici si estesero rapidamente a tutto il paese: sostenute dall'esercito federale, le milizie serbe (comandate dal generale Ratko Mladić) iniziarono, con il ricorso a operazioni di "pulizia etnica" (nel corso delle quali furono perpetrati stupri, torture e eliminazioni in massa), a scacciare dal territorio croati e soprattutto musulmani. L'obiettivo della campagna era quello di creare uno stato serbo etnicamente puro all'interno della Bosnia; la sistematicità con cui furono compiute le operazioni di "pulizia" fece presumere che vi fosse alla base un disegno politico pianificato ai più alti livelli politici di Belgrado. I serbi di Bosnia proclamarono una propria repubblica sotto la presidenza di Radovan Karadžić con capitale a Pale, nei pressi di Sarajevo; a loro volta i croati costituirono la Comunità croata di Herceg-Bosna, una propria Unione croata di Bosnia-Erzegovina guidata da Mate Boban. Il cruento assedio di Sarajevo, la rivelazione delle atrocità commesse principalmente dai serbi in nome della "pulizia etnica", e l'esistenza di campi in cui erano detenuti in condizioni inumane i musulmani scossero l'opinione pubblica internazionale. Un intervento diretto della comunità internazionale presentava però notevoli difficoltà, a causa delle simpatie di cui all'estero godeva ciascuna delle parti in causa: i serbi da parte della Russia e degli altri paesi slavi a maggioranza cristiano-ortodossa; i croati da parte della Germania e di gran parte dei paesi dell'Unione Europea; i musulmani da parte della Turchia, del Pakistan, dell'Iran, dei paesi arabi e di altri paesi dell'area mediterranea. Nessuno Stato occidentale era disposto tuttavia a intervenire direttamente nel conflitto. Nel giugno 1992 le Nazioni Unite iniziarono a inviare contingenti dell'UNPROFOR (United Nations Protection Force), la forza d'intervento dei caschi blu appositamente costituita per il conflitto iugoslavo, con l'incarico di mantenere la pace e di compiere una missione umanitaria presso le popolazioni civili. Questa

forza, composta in prevalenza da francesi e britannici, ebbe però un ruolo ambiguo e a poco a poco venne considerata parte in causa nel conflitto; essa infatti si limitò a congelare le conquiste serbe, lasciando così che la lotta dei musulmani procedesse senza che a questi ultimi fossero forniti i mezzi per combattere, negati dalla permanenza dell'embargo della vendita di armi deciso dall'ONU all'inizio delle ostilità. Nel maggio del 1992 le Nazioni Unite imposero alla Repubblica federale iugoslava, considerata responsabile del conflitto, una serie di sanzioni commerciali e finanziarie la cui applicazione avrebbe dovuto essere garantita dalle forze della NATO. Gli sforzi di fermare la guerra si rivelarono tuttavia inefficaci: neppure l'incontro a Sarajevo dei responsabili militari delle tre parti in conflitto, patrocinato dall'ONU il 23 ottobre 1992, portò a qualche risultato. Il piano Vance-Owen presentato nel gennaio 1993 alla conferenza di Ginevra, prevedeva la suddivisione della Bosnia in dieci province, una ripartizione etnica equilibrata e la smilitarizzazione di Sarajevo, ma venne respinto sia dai serbi sia dai musulmani. In giugno, Milošević e Tudjman elaborarono un nuovo piano, che prevedeva la divisione in tre entità autonome e il mese successivo fu ottenuto un accordo di massima su un progetto di "Unione delle repubbliche di Bosnia-Erzegovina", sotto la guida d'un governo con scarsi poteri; il progetto, formalizzato nel piano Owen-Stoltenberg, lasciava ai serbi (52% del territorio) la parte del leone a detrimento dei musulmani (32%) e dei croati (18%), e fu respinto in settembre dal parlamento bosniaco. Nel maggio 1993 un nuovo conflitto scoppiò nel centro della Bosnia tra croati e musulmani, protrattosi per oltre dieci mesi e a sua volta segnato da brutali episodi di pulizia etnica. Nel giugno 1993, al fine di proteggere la popolazione musulmana, l'ONU dichiarò le città di Sarajevo, Bihać, Zepa, Goražde, Tuzla e Srebrenica "zone di sicurezza", senza che però vi fosse una cessazione degli scontri, che ora vedevano coinvolti gli stessi caschi blu. Le Nazioni Unite decisero anche l'istituzione di un Tribunale penale internazionale per i crimini di guerra, con sede all'Aia, con la facoltà di mettere sotto processo e condannare chiunque fosse sospettato di crimini contro l'umanità nel corso del conflitto iugoslavo. Il cessate il fuoco tra croati e musulmani fu dichiarato nel marzo del 1994: l'accordo di Washington firmato dai presidenti Tudjman e Izetbegović prevedeva la creazione di una futura federazione croato-musulmana destinata ad aderire alla Croazia. I rapporti tra i due alleati restarono tuttavia tesi fino alla fine della guerra iugoslava: la Comunità croata di Herceg-Bosna in realtà mantenne le proprie funzioni, con un governo e un apparato militare separati. Per tutto il corso del 1994 proseguirono le offensive serbe, mettendo in difficoltà i caschi blu nel loro compito di difendere le sei zone di sicurezza e impedendo ai convogli umanitari di portare soccorso alla popolazione bosniaca. Sotto la pressione della comunità internazionale e dell'embargo economico che la paralizzava, la Serbia prese le distanze dal governo serbo-bosniaco di Pale; in ottobre le sanzioni vennero alleviate ma non ritirate. Con l'intervento di forze aeree della NATO fu imposta sulla Bosnia una "no-fly zone" ma, nonostante il bombardamento delle posizioni serbe, gli attacchi alle zone protette dai caschi blu non furono impediti adeguatamente. Un altro tentativo di risoluzione del conflitto, portato avanti con l'intermediazione dell'ex presidente degli Stati Uniti Jimmy Carter, ebbe come esito il cessate il fuoco del gennaio 1995, rotto nel maggio seguente. Gli scontri proseguirono, segnati anche dalla prova di forza tra i serbi e i soldati dell'ONU, che erano considerati dai primi

oggettivamente alleati dei bosniaci e non una vera forza d'interposizione. Dopo il raid aereo della NATO contro un deposito di munizioni nei pressi di Pale, eseguito come risposta al massacro di Tuzla (dove il 25 maggio 76 civili erano stati massacrati da un obice serbo), Karadžić prese in ostaggio alcune centinaia di caschi blu, che furono utilizzati come "scudi umani" davanti ai siti strategici allo scopo di impedire nuovi bombardamenti NATO. Francesi e britannici replicarono in giugno con la creazione di una "Forza di reazione rapida", dotata di un'autonomia di iniziativa più ampia dell'UNPROFOR. L'11 luglio Srebrenica cadde nelle mani dei serbi, che ne espulsero la popolazione, eccettuate varie migliaia di uomini, con tutta probabilità massacrati sul posto. Dopo la caduta di Zepa, il 25 luglio, Goražde, ultima enclave della Bosnia orientale, venne posta sotto la protezione aerea della NATO. Il 4 agosto la Croazia scatenò contro la Repubblica serba di Krajina l'offensiva più massiccia in quattro anni di guerra, ciò che le permise di riprendere il controllo di tutti i suoi territori (a eccezione della Slavonia, a est). Vittime a loro volta della "pulizia etnica", centinaia di migliaia di serbi furono messi in fuga e si diressero verso Banja Luka, la principale città serba della Bosnia. I musulmani ne approfittarono per riprendersi gran parte dei territori della Bosnia occidentale, potendo in tal modo rompere l'isolamento di Bihać, che durava da quattro anni. Il 29 agosto, per reazione all'eccidio del mercato di Sarajevo, dove erano cadute uccise 37 persone e ferite altre 80 sotto il tiro dei mortai serbi, i caschi blu condussero un'azione di rappresaglia senza precedenti contro le posizioni serbe. L'indomani il governo di Pale decideva di allinearsi alle posizioni "moderate" del presidente Milošević, che venne incaricato di trattare a suo nome. Nel novembre 1995, per la prima volta dall'inizio della guerra, i presidenti Milosević, Tudjman e Izetbegović si incontrarono per discutere la pace. I negoziati, condotti dal diplomatico americano Richard Holbrooke e patrocinati dal presidente americano Bill Clinton, si svolsero presso la base di Dayton, nell'Ohio, e si sarebbero formalizzati con la firma del trattato di Parigi il mese seguente. L'accordo fu ottenuto sui seguenti punti: 1) lo Stato bosniaco restava entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti e la sua capitale, Sarajevo, era riunificata e liberata dall'assedio che la isolava. La Bosnia risultava uno Stato unico, ma con il territorio diviso tra una Repubblica serbo-bosniaca (49%) e una Federazione croato-musulmana (51%); 2) tra le due entità sarebbe stata schierata una forza di interposizione multinazionale di 63.000 uomini, guidata dalla NATO e non dall'ONU; 3) i serbi restituivano l'ultimo baluardo secessionista, la Slavonia. Il 22 novembre l'ONU votò il ritiro delle sanzioni economiche e dell'embargo contro la RFI. Il 13 dicembre il Senato americano decise l'intervento di 20.000 militari americani da affiancare a britannici e francesi nella forza multinazionale preposta a garanzia della pace. L'indomani, all'Eliseo, a Parigi, tutte le parti interessate firmarono il trattato di pace, che consacrava di fatto la spartizione della Bosnia-Erzegovina dopo quasi quattro anni di guerra, costata oltre duecentomila morti e più di due milioni e settecentomila profughi. All'indomani dell'entrata in vigore del trattato, la praticabilità della pace dipendeva in larga misura dai rapporti ancora tesi tra croati e musulmani all'interno dell'entità statale comune. Il ritorno dei profughi e il processo ai responsabili dei crimini perpetrati durante la guerra (in particolare i capi serbi Karadžić e Mladić) davanti al Tribunale penale internazionale dell'Aia, costituivano le altre due minacce che gravavano sugli accordi di pace.

L'esecuzione degli accordi di Dayton fu resa difficile dalle istanze nazionalistiche ancora vive e che facevano resistenza alla realizzazione di un processo di integrazione tra le diverse etnie; ugualmente difficile fu la normalizzazione nei territori evacuati, dove i profughi furono ostacolati nel far ritorno alle proprie case. L'obiettivo di elezioni da tenersi in Bosnia nel settembre 1996 sotto la supervisione dell'OSCE, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, fu mantenuto: l'esito elettorale sancì però le divisioni interne del paese, come si temeva, poiché decretò una netta maggioranza di voti ai partiti nazionalisti delle tre diverse etnie. Il Tribunale internazionale per i crimini di guerra emise un'ordinanza d'arresto nei confronti di più di 50 bosniaci, in maggioranza serbi (inclusi il leader serbo-bosniaco Karadžić e il generale Mladić): alcuni sono stati rintracciati, processati e condannati. La presenza delle truppe NATO in Bosnia, inizialmente prevista fino al giugno 1998, fu protratta, anche per il riaccendersi, nella primavera del 1998 (dopo vari disordini e attentati susseguitisi nel corso del 1997), di un nuovo, potenzialmente esplosivo conflitto nei Balcani sorto all'interno della Federazione jugoslava. Il Kosovo, regione in maggioranza albanese che da tempo rivendica la propria autonomia da Belgrado, dopo essere stato una delle micce della guerra civile jugoslava, fu teatro tra la fine del 1998 e la prima metà del 1999 di un aspro e sanguinoso braccio di ferro tra il regime serbo e i paesi membri della NATO (in primo piano Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia), i quali, dopo il fallimento dei negoziati di pace di Parigi, decisero l'intervento armato contro la Serbia a difesa della popolazione kosovara di etnia albanese oggetto di una sistematica operazione di pulizia etnica. Dopo 78 giorni di bombardamenti aerei da parte delle forze NATO, cui rispose un intensificarsi di eccidi, devastazioni e violenze da parte serba, nel giugno del 1999 fu raggiunto un difficile e contrastato accordo tra le parti in conflitto, mediato dalla Russia e garantito dall'ONU, che tuttavia non sembra aver scongiurato del tutto quegli odi etnici che ancora covano sotto la superficie di una fragile pacificazione nell'area balcanica.

Caratteristiche della nuova guerra in Bosnia-Erzegovina

Ricordiamo telegraficamente che essa va dal 6 aprile 1992 fino al 12 ottobre 1995, col cessate il fuoco stipulato con la mediazione del diplomatico americano Richard Holbrooke. Comporta circa 260.000 morti, quasi i due terzi di popolazione sfollata. Enormi violazioni dei diritti umani. Numerosi monumenti storici distrutti. La ex-repubblica jugoslava era composta dal 43,7% di musulmani, 31,4% di serbi (di religione ortodossa), 17,3% croati (cattolici).

Durante il conflitto, i serbi bosniaci e i croati bosniaci sono appoggiati rispettivamente da Serbia e Croazia. Entrambi perseguono la "pulizia etnica": il tentativo di rendere un'area etnicamente omogenea, usando la forza o l'intimidazione. Il governo bosniaco è invece retto dai musulmani che, essendo maggioranza nel Paese, cercano di non dividerlo. Tuttavia il loro "multiculturalismo" punta a una convivenza di comunità separate l'una dall'altra, come nella vecchia Jugoslavia di Tito.

Nella prima fase, croati e mussulmani combattono contro i serbi. In seguito, per dissidi sul piano di pace, croati e mussulmani si scontrano tra loro. D'altra parte, non vi era un esercito bosniaco e la difesa di questa popolazione era organizzata su base locale.

L'esercito serbo era il meglio equipaggiato, avendo ereditato le armi dell'ex esercito jugoslavo. Vi erano inoltre: organizzazioni *paramilitari* (56 serbe, tra cui le "Tigri" di Arkan, 13 croate, 14 mussulmane), di solito controllate da una sola persona; gruppi di *mercenari* stranieri (veterani della guerra in Afghanistan, l'Unità Garibaldi, composta da italiani schierati coi croati, soldati inglesi in esubero coi tagli del dopo Guerra fredda, russi al fianco dei serbi, ecc.); *polizie locali* affiancate da civili armati (organizzate dalle municipalità o da grandi imprese). I più feroci furono i paramilitari: 80% criminali, 20% fanatici nazionalisti. «Questi ultimi non durarono a lungo: il fanatismo non va d'accordo con gli affari» (M. Vasic).

Durante la guerra, la produzione industriale scende al 10% del livello prebellico; la disoccupazione si colloca tra il 60 e il 90%. Gli scambi tornano al baratto o usano marchi tedeschi. Che fare? a) sopravvivere con gli aiuti umanitari; b) arruolarsi e/o diventare criminali; c) lasciare il Paese.

Le varie forze militari dipendono in gran parte da fonti di assistenza esterna (sostegno di altri governi, "tassazione" dell'assistenza umanitaria, doni di gruppi amici). Nella guerra non vi è un fronte continuo. Aree diverse sono controllate da parti diverse, con rari scontri frontali, cooperazioni 'coperte' specie per il mercato nero, lunghi assedi alle città, prevalenza di violenze sui civili.

Si creano campi di detenzione con stupri di massa, nonché fenomeni di 'eliticidio': l'eliminazione mirata di intellettuali e leader delle comunità.

L'intervento NATO, autorizzato dall'ONU (con una Forza di protezione di 23.000 uomini), fu il primo effettuato dalla NATO fuori area e per scopi non difensivi. Le svolte più drammatiche si ebbero il 26 maggio 1995 (i serbi bombardano pesantemente Sarajevo) e l'11 luglio (compiono una strage di 9.000 musulmani a Srebrenica). Le Forze di protezione in funzione di *peace-keeping* (Unprofor) si rivelano incapaci di difendere la popolazione civile¹¹. Il 29 agosto la

¹¹ «A livello internazionale il massacro di Srebrenica del 1995 segnò un triplice smacco: per le Nazioni Unite, per l'Olanda e per il Tribunale dell'Aja. Ma costituì anche il punto di non ritorno, dal quale cominciò il risveglio della comunità internazionale. Cominciamo dalle Nazioni Unite. Le forze di peace-keeping per l'ex-Jugoslavia, Unprofor, erano state istituite nel 1992, ma furono sempre inadeguate e mal dirette. L'embargo sulle armi, ideato per arrestare il rafforzamento delle parti in conflitto, finì per impedire ai musulmani bosniaci di armarsi per assicurare la propria difesa, mentre lasciò i serbi con la loro schiacciante superiorità. L'Onu diede anche un illusorio senso di sicurezza alle popolazioni della Bosnia. Srebrenica era una delle sei "zone di sicurezza" create dall'Onu per garantire protezione ai civili, e si rivelò un'enorme trappola. Quando apparve evidente che i serbi si apprestavano a liquidare le popolazioni musulmane a Srebrenica, Boutros Ghali e Kofi Annan (all'epoca responsabile per il peace-keeping) commisero un errore madornale: non chiesero l'intervento dell'aviazione della Nato, per ragioni politico-diplomatiche che poi ammisero (il timore che l'Onu venisse percepita come ostile ai Serbi, che l'intervento sfuggisse di mano a New York e pregiudicasse la missione umanitaria dell'Unprofor, e che i Serbi potessero compiere rappresaglie contro l'Onu). Srebrenica segnò anche una profonda umiliazione per le truppe olandesi che dovevano tutelare la popolazione. Certo, avevano solo armi leggere, mentre i Serbi erano forniti di armamento pesante. Ma si resero conto che i Serbi si accingevano a distruggere la popolazione civile. Non riferirono immediatamente ai vertici Onu quel che stava avvenendo e, soprattutto, non si interposero tra i civili e le forze Serbe. Peccarono di grave imprevidenza e codardia. Srebrenica segnò anche una sconfitta, pur se

NATO decide infine un massiccio attacco aereo contro le postazioni militari serbe. L'operazione *Deliberate Force* dura fino al 14 settembre, con un totale di 3.515 voli.

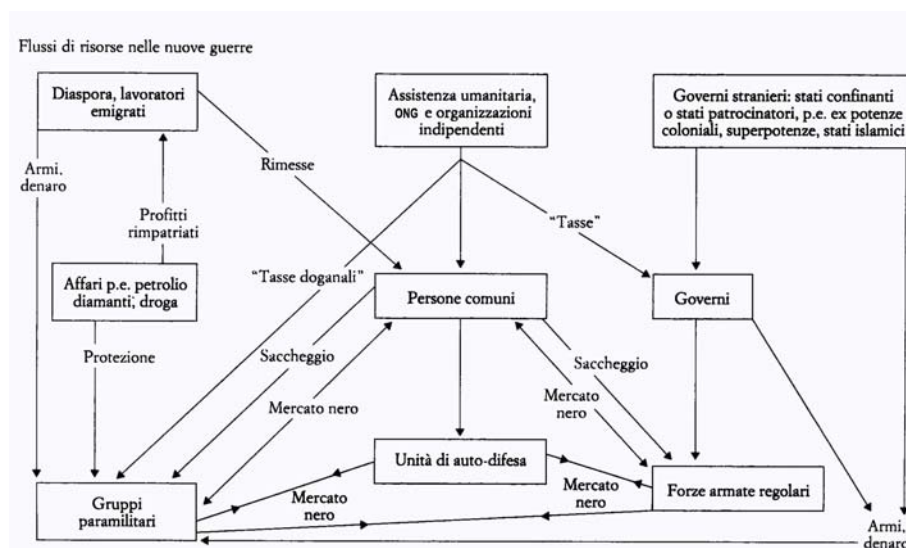
L'intervento NATO ebbe, come ulteriore grave debolezza, il ratificare la 'pulizia etnica', ossia il ritenere che, per pacificare la Bosnia, occorreva dividere in aree omogenee – piccoli cantoni a base etnica – il territorio. In tal modo la NATO-ONU finì col legittimare la guerra.

La pressione militare della NATO (con bombardamenti aerei) e quella politica degli USA portarono al cessate il fuoco. Ciò fu facilitato dalla spartizione serbo-croata già avvenuta sul territorio.

Il problema è che la divisione del Paese non scalfisce le nuove forme di nazionalismo e può essere sostenuta soltanto con la forza.

L'impatto economico e sociale

Cominciamo con un'analisi dei *flussi di risorse* nelle nuove guerre¹²:



Sul breve periodo

Generando incertezza, riducono l'attività economica e di governo;

Cade il gettito fiscale, riducendo quei beni pubblici minimi che tengono unita una nazione;

L'aumento delle attività predatorie porta alla necessità di dissimulare o nascondere del tutto le attività economiche.

Sul lungo periodo

passaggera, per il Tribunale internazionale dell'Aja. Agli inizi del 1994 i giudici internazionali avevano appreso che i generali serbi avevano espresso il timore di essere un giorno processati dal Tribunale internazionale. I giudici si cullavano dunque nella falsa speranza che il Tribunale potesse avere un effetto dissuasivo» (Antonio Cassese).

¹² La figura è in Mary Kaldor, *Le nuove guerre*, Carocci, Roma, 1999, p.121.

distruzione infrastruttura produttiva (ponti, strade, fabbriche);
 distruzione infrastruttura sociale (cliniche, scuole, ospedali);
 diminuzione dello scarso capitale umano (uccisione ed esodo);
 diminuzione della forza-lavoro;
 alti costi per sminamenti, smobilitazione milizie, riabilitazione bambini
 soldato;
 erosione delle istituzioni pubbliche e della governabilità;
 erosione del capitale sociale (a causa del clima di mancanza di fiducia,
 vendetta ecc.)

I nuovi mercenari e le polizie private

Come nel '500 e nel '600, lo Stato non ha più il monopolio dell'uso legittimo della violenza. I "nuovi mercenari" rappresentano una figura cruciale del *processo di privatizzazione* delle nuove guerre. Le *private military companies* o *security firms* combattono o aiutano a combattere in 50 paesi, da Papua alla Colombia, al soldo di regimi fatiscanti come la Sierra Leone o dell'iperpotenza americana. Si calcola che oggi operino in Africa oltre 90 eserciti privati.

Sierra Leone, 1995. Il paese è nel caos, i guerriglieri a pochi chilometri dalla capitale, da cui tutti stanno scappando. Entra in scena Executive Outcomes, ditta privata sudafricana. Combinando artiglieria di precisione ed elicotteri d'assalto, ricaccia i guerriglieri, raggiunge il loro quartier generale e lo distrugge. Nel giro di pochi mesi, la Sierra Leone è in grado di svolgere elezioni e d'insediare (temporaneamente) un governo civile.

Croazia, 1995. Le milizie croate, ripetutamente sconfitte dall'esercito serbo, riorganizzate e riaddestrate da Mpri (una ditta statunitense) lanciano un'offensiva che sbaraglia, a sorpresa, i serbi, ribaltando per sempre la situazione militare nei Balcani.

Nel 1994 il dittatore zairese Mobutu aveva quasi ottenuto dalla Mpri un contratto per l'addestramento del suo esercito, ma il Dipartimento di Stato americano ritirò il via libera all'iniziativa adducendo il motivo dell'instabilità politica dello Zaire. In realtà Washington aveva già abbandonato il suo fiduciario – vecchio arnese degli interessi occidentali nell'area – preferendogli Laurent Cabila.

La maggiore area d'interesse in Africa, tuttavia, è porsa l'Angola, dove ad aprire ufficialmente le porte alla *private military company* americana sembra sia stato Clinton in persona. Questi, nel 1995, in occasione della visita nelle capitali africane, impose al presidente angolano Eduardo dos Santos la fine della collaborazione con la compagnia sudafricana Executive Outcomes (impegnata a contrastare la guerriglia dell'Unione per l'indipendenza totale dell'Angola) e la sua sostituzione con la Mpri¹³.

«Nella Guerra del Golfo del 1991 la percentuale dei civili a contratto rispetto ai militari era di 1 su 50, in Bosnia era diventata 1 su 10»¹⁴. Nell'Iraq odierno il rapporto è 1 su 4.

¹³ Antonino Adamo, *I nuovi mercenari*, Medusa, Milano, 2003, p.51.

¹⁴ *Ivi*, p.59.

Oggi, ai confini dell'Afghanistan, i campi dell'Agenzia ONU per i rifugiati sono protetti da vigilantes privati. Da anni al Palazzo di Vetro si valuta la possibilità di privatizzare i caschi blu. Ci si è già arrivati vicino: nel 1994, all'inizio del genocidio in Ruanda, Executive Outcomes propose un intervento rapido per creare aree di rifugio, impegnandosi a iniziare il dispiegamento di 1500 uomini entro 14 giorni. Costo dell'operazione (durata prevista: 6 mesi) 600.000 dollari al giorno. L'ONU, alla fine, decise di mandare i suoi caschi blu. Arrivarono, al costo di 3 milioni di dollari al giorno, alcuni mesi e 500.000 morti dopo.

Per ottenere un contratto, i mercenari debbono di solito avere almeno otto anni di esperienza e un'età tra i 25 e i 55 anni. Hanno in tasca un'assicurazione antinfortuni e la copertura sanitaria. Debbono saper recuperare ostaggi, condurre combattimenti ravvicinati, raccogliere informazioni, fare cecchinaggio, condurre raid, effettuare protezione ravvicinata, sorveglianza e ricognizione, condurre operazioni logistiche per energia, acqua, cibo, combustibile.

La differenza tra operazioni di combattimento e non, è spesso labile. Chi trasporta soldati e attrezzature sul campo di battaglia fa parte delle operazioni militari quanto chi spara. Un civile che, premendo un tasto di computer, aziona un drone – aereo lanciamissili senza pilota – può essere più letale del soldato che preme il grilletto.

Così accanto agli ex parà sudafricani, ex legionari, piloti ucraini, ex Special Forces USA, russe, inglesi – si calcola che il numero degli effettivi nel mondo si sia ridotto, tra il 1987 e il 1996, di 6 milioni di unità, fra i nuovi mercenari sono sempre più frequenti gli esperti di computer, di mappatura satellitare, di guerra elettronica, di avionica.

Si calcola – ma i dati sono ben ‘coperti’ – che nel settembre 2004 in Iraq vi siano oltre 30.000 mercenari, la seconda forza militare dopo gli statunitensi. Gli ex corpi speciali guadagnano 600-1000 euro al giorno, mentre gli ex soldati percepiscono 300-500 euro al giorno.

Le regole d'ingaggio:

- (i) Possono sparare solo se qualcuno spara loro addosso e non possono inseguirlo;
- (ii) In caso di violazione, non vanno davanti ad una corte marziale, ma ad un tribunale civile;
- (iii) Lo stesso accade se un soldato a contratto lascia d'improvviso il suo posto davanti a un pericolo che il suo contratto non prevede; il Pentagono non lo può portare alla corte marziale per diserzione.

Infatti, ai sensi della Convenzione di Ginevra, essi sono “combattenti illegali” perché non hanno uniformi e non sono inquadrati in gerarchie militari. Non sono “non combattenti” poiché portano armi. Non sono neanche sempre “mercenari” nel senso classico, in quanto dovrebbero lavorare per un governo straniero in una zona di guerra in cui il paese di cui sono cittadini non combatte (mentre, ad esempio, gli USA combattono in Iraq).

I soldati di ventura hanno un fatturato di 100 miliardi di dollari, superiore a quello dell'IBM, e dovrebbe raddoppiare entro il 2010.

Tra le grandi compagnie – tutte quotate a Wall Street, presenti nei portafogli dei fondi pensione, con bilanci certificati ed eleganti siti web, spiccano la:

- 1) Kellog Brown & Root, il grande committente per la logistica (trasporti, servizi, comunicazioni, costruzioni) del Pentagono, fattura 6 miliardi di dollari l'anno (è una filiazione della Halliburton di Dick Cheney); specialista in *catering*, dal 1999 al 2002 ha fornito 42 milioni di pasti e lavato 3,6 milioni di sacchi di panni;
- 2) Vinnell, specializzata nell'addestramento e nel fornire analisi tattica e strategica, fattura 3,5 miliardi di dollari l'anno (è una filiazione della Northrop Grumman, gigante dell'industria militare);
- 3) Dyncorp guida, nel quadro del Plan Colombia, aerei ed elicotteri per le forze armate colombiane, oppure fornisce le guardie del corpo al presidente afgano Karzai (è una filiazione della Csc, gigante del software);
- 4) Blackwater, nasce come centro di addestramento per personale della polizia (cani compresi) e dell'esercito, conta molti uomini in Iraq;
- 5) Military Professional Resource (Mpri), assicura il sito web del Pentagono, celebre per l'addestramento delle milizie croate, fornisce anche analisi strategica e tattica (è una filiazione della Lockheed);
- 6) Armorgroup, la più grossa azienda di sorveglianza in Iraq, svolge compiti di protezione per il governo provvisorio.

Rimane tema di dibattito se vadano distinte dai mercenari le “polizie private”, milizie assoldate per la protezione di uomini e impianti: Fabrizio Quattrocchi e i suoi colleghi erano mercenari o *body guards*?

I genocidi. I casi del Ruanda, della Cecenia e del Darfur

Leggiamo all'articolo 2 della *United Nations Genocide Convention* (12 gennaio 1951):

In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) Killing members of the group; (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) Imposing measures intended to prevent births within the group; (e) Forcibly transferring children of the group to another group¹⁵.

Esaminiamo il caso paradigmatico del genocidio in Ruanda dell'aprile 1994.

La divisione etnica fra hutu e tutsi, pur presente prima dell'avvento del colonialismo europeo, venne attizzata e accentuata da tedeschi e belgi – “politica dell'etnogenesi” – per favorire il controllo indiretto col metodo del *divide et impera*. (Sotto il profilo esteriore i membri delle due etnie appaiono del tutto

¹⁵ Si vedano <http://www.isg-iags.org/index.html> e <http://www.preventgenocide.org/> Per la storia e l'analisi dei genocidi recenti si veda Michael Mann, *The dark side of democracy. Explaining ethnic cleansing*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

uguali. Al punto che – lo racconta Antonio Cassese – quando il Tribunale penale internazionale si occuperà del genocidio, dovendo stabilire un criterio per assegnare ai due gruppi i soggetti coinvolti nel processo, deciderà di affidarsi alla ‘autopercezione’, ossia chiederà a ognuno a quale etnia si sente di appartenere).

In una prima fase, i tutsi migrarono nell’area hutu e, pacificamente, acquisirono un controllo amministrativo, militare ed economico, favorito da tedeschi e belgi. I colonialisti diedero credito, dagli anni 1920, ad un mito razzista secondo cui la stirpe di discendenza etiope e caucasica, a cui appartenerebbero i tutsi, avrebbe introdotto ogni forma di civiltà in Africa, mentre gli hutu sarebbero della stirpe bantu, inferiore e destinata a essere soggiogata. Nel 1933 furono imposti documenti d’identità nei quali veniva dichiarato il gruppo etnico. Ciò comportava diverse opportunità sociali. Il criterio di distinzione era così arbitrario che hutu capaci di raggiungere uno status sociale elevato si trasformavano in tutsi e viceversa.

Tipi di genocidio	Esempi	Cause
Genocidi di ideologia e di politica rivoluzionaria	Massacro staliniano dei kulaki; Olocausto nazista; Cina durante la Rivoluzione culturale; Khmer rossi in Cambogia	Per rinforzare un’ideologia o una visione del mondo
Genocidi di purificazione etnica	Olocausto nazista; massacro degli armeni da parte dei turchi (1921)	Xenofobia ideologica causata dal desiderio di pulire la nazione dai gruppi alieni
Genocidi di colonizzazione, sviluppo, egemonici	Tedeschi contro il popolo africano degli Herero durante il XIX e l’inizio del XX secolo. Indonesia contro Timor est. Esodo forzato dei nativi in Nord America da parte dei mandriani e degli agricoltori	Tentativo di sottrarre ai nativi la loro terra come parte di un processo di colonizzazione
Genocidio pragmatico	Hutu e Tutsi in Burundi e Ruanda. La ex-Yugoslavia tra serbi, croati e bosniaci musulmani	Paura, desiderio di vendetta, competizione per scarse risorse muovono un gruppo a provare a eliminare gli altri
Genocidio retributivo, decolonizzazione, dopoguerra, genocidi post guerra fredda	Hutu in Burundi. Tamil in Sri Lanka. Tutsi in Ruanda massacrati a seguito della decolonizzazione	Dovuti a lotte egemoniche seguite al ritiro del potere coloniale. Desiderio di vendetta

Al termine della seconda guerra mondiale, i belgi rovesciano la loro strategia nell’ambito della decolonizzazione (per mantenere un’influenza sulle ex colonie, essi danno più spazio alle forze sociali prevalenti e prima represses). Tra il 1959 e il 1961, il Ruanda cessa di essere una monarchia dominata dai tutsi, diventando una repubblica a egemonia hutu. Ciò avviene mediante una rivolta della maggioranza hutu, favorita dai belgi, e crea malcontento ed instabilità. I tutsi vengono esclusi dalla vita pubblica e subiscono ogni tipo di angheria. Decine di migliaia di loro si rifugiano in stati vicini, da dove effettuano scorrerie armate.

Inizia così un ciclo di violenze per il controllo dello Stato ruandese, in un gioco a somma zero in cui o si vince o si perde. Tra il 1962 e il 1990 vi sono anche tensioni tra gli hutu del Nord e quelli del Sud. Il sottogruppo del Nord esprime il dittatore Juvenal Habyarimana, che compie un colpo di stato nel 1973 ed il cui Consiglio informale (Akazu), composto dai suoi parenti immediati (clan), detiene tutto il potere. L'MRND (Movimento rivoluzionario nazionale per lo sviluppo), creato da Habyarimana, è un partito totalitario. Questo regime si oppone a ogni mediazione con i tutsi, escludendo perfino il loro partito moderato RPF (Fronte ruandese patriottico). L'Akazu e il MRND svolgeranno un ruolo cruciale – in termini di mobilitazione e organizzazione – nel genocidio dell'aprile 1994.

La guerra tra il partito tutsi radicale, RPA (Esercito patriottico ruandese), e il governo hutu ha effetti deleteri sull'economia. A causa dello sfollamento di centinaia di migliaia di coltivatori, la produzione di caffè e di cibo si riduce. Viene interrotta la strada di grande comunicazione verso il Kenya. È distrutta l'industria turistica. I fondi vengono stornati dalle altre attività verso la guerra. In questo quadro, eventuali prestiti internazionali sono vincolati a programmi di aggiustamento strutturale.

Con una popolazione in rapida crescita, una famiglia media di contadini possiede appena 0,7 ettari di terreno. Militarmente, nel 1993 un massiccio attacco del RPA nella parte più fertile del paese comporta una contrazione del 15% della produzione vendibile e l'esodo del 13% della popolazione attiva. Questi episodi attizzano la violenza della reazione hutu, che inizia creando milizie armate e un partito estremista (CDR, Coalizione per la difesa della Repubblica), che si spinge a criticare il presidente per le concessioni fatte ai tutsi nei colloqui di pace di Arusha.

L'assassinio del primo presidente hutu democraticamente eletto, Melchior Ndadaye, da parte dei soldati tutsi il 20 ottobre 1993 fu un avvenimento traumatico. Ma l'evento scatenante fu l'attentato aereo in cui perirono, il 6 aprile 1994, Habyarimana e il presidente del Burundi. Secondo vari commentatori, esso fu "un atto eminentemente razionale dal punto di vista degli estremisti hutu".

In tre mesi almeno 500.000 persone – forse circa 800.000 – furono uccise, due milioni fuggirono nei paesi confinanti e un milione si rifugiò internamente. I massacri ebbero la forma di piani sistematici, ben organizzati e meticolosi.

Anzitutto vennero uccisi gli oppositori politici. Poi i dissidenti della società civile, inclusi i giornalisti e gli attivisti dei diritti umani. Infine, iniziò il massacro della popolazione tutsi, inclusi ragazzi e bambini. Spesso le persone furono costrette a uccidere parenti e amici. Alcune delle peggiori stragi avvennero dentro le chiese.

Un'analisi economica del genocidio ruandese è stata proposta da Philip Verwimp¹⁶. Egli sottolinea che durante il regime di Habyarimana (1973-1994) le esportazioni di caffè coprivano tra il 60 e l'80% delle entrate statali. I leader del

¹⁶ P. Verwimp, "The political economy of coffee, dictatorship, and genocide", *European Journal of Political Economy*, vol.19, 2003, pp.161-181.

clan presidenziale Akazu dirigevano le agenzie di esportazione. Finché il prezzo internazionale del caffè rimase elevato, fu possibile versare un alto prezzo ai coltivatori. Il collasso del prezzo alla fine degli anni '80 tolse consenso e ridusse i servizi sociali del 40%. Il dittatore adottò la repressione e altre pratiche coercitive per mantenere il potere.

Lo schema teorico suggerisce che il dittatore calcola l'impiego ottimale di due input: la lealtà della popolazione e la repressione; come insegna il principio di sostituzione, a misura che diventa più costoso ottenere lealtà egli aumenta la repressione, e viceversa. Ma quand'è che la lealtà costa di più? Quando i cittadini ne riducono l'offerta. A sua volta, la gente è meno leale verso il regime in due circostanze: a) quando le rendite derivanti dallo scambio politico decrescono (e ciò, *ceteris paribus*, avviene quando gli introiti della dittatura si restringono, come accadde in Ruanda col crollo del prezzo del caffè); b) quando il livello della repressione cresce troppo (da quel punto, nessuno più si sente tutelato, poiché a rigore nessuno è mai in grado di provare la propria lealtà. È questo un *dilemma*: se l'arbitrio dilaga, tende a contrarsi per paura perfino il consenso dei più leali, ma ciò suscita un ulteriore inasprimento della violenza, specialmente verso i gruppi sociali etichettati *ex ante* come nemici, e così via¹⁷).

La fragilità della dittatura sta nel fatto che se si verifica (a) – che provoca una minore lealtà – l'unica alternativa consiste in (b): ma anche (b) riduce la lealtà¹⁸! Di fronte a questa spirale (per lui) perversa, Habyarimana predispose la reazione estrema: il genocidio (che poi, per una beffa del destino, prese l'avvio proprio a seguito della sua uccisione).

Il secondo caso che richiamiamo è il genocidio in Cecenia. Tra il 1785 e il 1791 lo sceicco Mansur guidò i ceceni contro l'espansionismo russo. Il secolo successivo fu la volta dell'imam Shamil, che si arrese nel 1859 quando i russi – bruciando villaggi, deportando, massacrando la popolazione – schierarono 130.000 soldati quando i ceceni (donne, bambini e vecchi compresi) erano 89.000. Nel 1944 Stalin accusa i ceceni di aver collaborato coi nazisti e fa deportare in cinque giorni verso

¹⁷ Siamo davanti a quello che è stato denominato “il dilemma del dittatore”: costui ha il problema di sapere quanto sostegno gode fra la popolazione, e in particolare fra quei gruppi ristretti che dispongono del potere di deporlo; nondimeno, è proprio il suo potere arbitrario sui cittadini che suscita la loro riluttanza a segnalargli il dissenso. Questo timore *ex parte populi* si traduce in una paura per il dittatore stesso, poiché, ignorando cosa gli altri pensano delle sue politiche, non ha modo di conoscere che cosa gli altri hanno intenzione di fare, e ovviamente è spinto a sospettare che stiano complottando contro di lui. Ma se il dittatore reagisce effettuando una repressione, più il suo apparato coercitivo colpisce le critiche e i dissensi, meno egli potrà sapere intorno all'effettiva lealtà nei suoi confronti. Per esprimersi diversamente, una delle funzioni di istituzioni democratiche – quali le elezioni, la stampa libera e il potere giudiziario indipendente – consiste nell'offrire canali mediante cui l'insoddisfazione può venire comunicata fra i cittadini e i loro leader. Avendo soppresso tali istituzioni, il dittatore ottiene una libertà d'azione impossibile in democrazia, ma ad un costo: la perdita della capacità di apprendere che cosa il popolo realmente crede e fa. Si veda R. Wintrobe, *The political economy of dictatorship*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

¹⁸ Il modello è peraltro parziale, in quanto si concentra sulle rendite che il dittatore può elargire a frazioni privilegiate che lo appoggiano. L'analisi muta se consideriamo anche il ruolo del dittatore nel promuovere processi di espansione dell'economia. Rispetto al caso ruandese, comunque, il modello appare pertinente.

le steppe del Kazakistan tutti i ceceni: un terzo della popolazione, 170.000 persone, muore durante il trasferimento. Dopo una nuova tregua durante il regime sovietico, lo spettro della guerra si riaffaccia nel 1991, in seguito al crollo dell'URSS: il 28 ottobre, in seguito ad un referendum, il presidente ceceno Dzhokhar Dudayev proclama l'indipendenza della Cecenia; la decisione suscita una violenta reazione da parte della "nuova Russia" di Boris Eltsin che, dopo tre anni di forte isolamento politico ed economico, dà il via all'invasione militare della provincia ribelle: è il dicembre del 1994. In seguito al raggiungimento dell'indipendenza da parte di numerosi Stati ex-sovietici, infatti, il Cremlino non aveva alcuna intenzione di perdere anche la Cecenia, con i suoi giacimenti di petrolio e gas naturale, e la sua strategica posizione per il controllo delle rotte dell'"oro nero" nel Caucaso. Inoltre, secondo gli strateghi russi, l'indipendenza avrebbe potuto innescare volontà separatiste analoghe in altre repubbliche islamiche confinanti o dell'Asia centrale.

Due anni di scontri, 140.000 morti (di cui oltre 100.000 civili), altri 150.000 finiscono nei campi profughi in Inguscezia. La Casa Bianca definisce il conflitto "un affare interno della Russia". L'Onu lo ignora. L'Ue accoglie la Russia nel Consiglio d'Europa. Il Fmi concede al Cremlino un maxiprestito da 50 miliardi di dollari. Nel 1996 la guerriglia comandata da Aslan Maskhadov – succeduto a Dudayev, dopo la sua morte in un bombardamento russo – scatena una violenta controffensiva ed infligge pesanti perdite alle truppe federali: alla fine di agosto vengono firmati gli accordi di pace a Khasaviurt. Il nuovo premier russo Putin, voglioso di rivincita, reinvade la Cecenia nell'ottobre del 1999. Il pretesto è che i ceceni appoggiano gli indipendentisti islamici in Dagestan, altra repubblica strategica ancora sotto il controllo di Mosca. In un'area di soli 13.000 chilometri quadrati, con una popolazione residua di 500.000 persone, il Cremlino manda 140.000 uomini. Gli attacchi russi sono questa volta violentissimi. La capitale Grozny viene bombardata fino alla distruzione. L'aviazione russa utilizza anche armi chimiche e le truppe di terra commettono atroci violenze contro la popolazione civile. I ribelli ceceni resistono nella parte meridionale del Paese, dove ora si concentrano le operazioni belliche delle forze armate russe. Si calcola che il numero delle vittime civili, dal 1999 ad oggi, sia compreso tra 80.000 e 100.000, mentre i profughi rifugiatisi nei precari campi di accoglienza delle regioni vicine sarebbero oltre 400.000. Oggi più del 90% dei ceceni in età da lavoro è privo di occupazione. Il terrorismo-guerriglia è incontrollabile. (Il leader della resistenza cecena, Shamil Basaev, è un ingegnere elettronico, è stato primo ministro e si è visto uccidere genitori, moglie e figli, prima di passare in clandestinità e di adottare i metodi feroci culminati nell'eccidio di Beslan). Il fondamentalismo islamico ha una diffusione crescente. Attaccando la Cecenia, la Russia tenta di bloccare la penetrazione americana nel Caucaso e nelle aree petrolifere dell'ex impero sovietico e l'appoggio che ad essa offrono ex Repubbliche come la Georgia, il Turkmenistan o l'Azerbaigian, finite nell'orbita degli Usa.

Vladimir Putin sta tentando di replicare alla schiacciante superiorità militare e tecnologica della Nato nei Balcani con una politica di riarmo, un'estesa militarizzazione della società, una spietata repressione dell'indipendentismo ceceno e una nuova strategia delle alleanze, anzitutto entro lo scacchiere asiatico. È necessario, in particolare, che la Russia non ceda di un palmo nel Caucaso, non solo per tutelare il proprio prestigio militare, ma perché nella regione si gioca la grande partita delle risorse energetiche e l'iniziativa politica e diplomatica delle potenze occidentali è particolarmente aggressiva. [...] La guerra contro l'indipendentismo ceceno – ha spiegato a chiare lettere Vladimir Putin – ha soprattutto un obiettivo strategico: la Russia intende conservare il controllo dell'intera area transcaucasica e, quindi, mantenere aperte le vie di accesso all'Asia centro-meridionale (Danilo Zolo)¹⁹.

Il caso più recente di genocidio (anche se non viene chiamato così) si sta ancora verificando nel Darfur, una regione del Sudan al confine col Ciad, con terra fertile sotto la quale si sono da poco scoperti giacimenti petroliferi. Nel febbraio 2003 la popolazione del Darfur insorge rivendicando attenzione e risorse da Khartoum. Le milizie arabe governative – note come Janjawid, diavoli a cavallo – rispondono assaltando villaggi, uccidendo e stuprando. L'8 aprile 2004 il governo sudanese e le forze ribelli – l'Armata per la liberazione del Sudan e il Movimento per la giustizia e l'eguaglianza – firmano il cessate il fuoco, ma la situazione resta tutt'altro che pacificata. È una crisi umanitaria: un milione di sfollati, 200.000 rifugiati nel vicino Ciad e 30.000 morti. Nel luglio 2004 il governo, sotto la pressione di Kofi Annan e Colin Powell, s'impegna a disarmare le milizie. I ribelli rifiutano di negoziare col governo, accusandolo di continuare ad incoraggiare la pulizia etnica. In questa situazione:

- a) la definizione di genocidio imporrebbe all'Onu un intervento militare immediato e la diplomazia (non statunitense) cerca di evitarlo;
- b) la Cina sfrutta il petrolio sudanese ed è pronta a porre il veto a sanzioni Onu che la danneggerebbero direttamente;
- c) anche la Francia ha notevoli interessi nel settore energetico e delle comunicazioni e protegge Khartoum da una condanna internazionale troppo ferma;
- d) gli Usa stanno da parte loro conducendo una strategia trans-sahariana, guidata dalla previsione secondo cui fra 10 anni quella zona (dai pozzi nigeriani del Golfo di Guinea fino proprio al Sudan) fornirà loro un quarto

¹⁹ Nel *Quadrennial defense Review Report* del 2001, il Dipartimento della Difesa Usa traccia le linee della propria strategia geopolitica e geoeconomica. Anzitutto, occorre assicurare il controllo delle 'aree critiche'. «Queste aree sono i Balcani e in modo tutto particolare l'Asia: dal Medio Oriente all'Asia Centrale, dal Golfo del Bengala al Mar del Giappone e alla Corea, lungo quello che il documento chiama *East Asian Litoral*, includendovi anche l'Asia del Sud-est. Solo controllando militarmente queste aree – in particolare i paesi dell'area caucasica, caspica e transcaspica, come Georgia, Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan, oltre ovviamente all'Afghanistan e al Pakistan – gli Stati Uniti possono garantirsi il controllo delle risorse energetiche di cui questi paesi abbondano. Se necessario, si dovrà cambiare il regime di uno Stato avversario e occuparne provvisoriamente il territorio finché gli obiettivi strategici statunitensi non siano stati realizzati» (D. Zolo).

- del combustibile necessario, che punta, tra l'altro, a eliminare la tradizionale influenza francese;
- e) inoltre, il Sudan era già spaccato in due da una guerra civile (che aveva finora risparmiato il Darfur), e una crisi del potere centrale potrebbe farlo implodere, creando in mezzo all'Africa una nuova Somalia, grande più del Congo. Quindi ogni alternativa appare, alla diplomazia occidentale, peggiore del presente;
 - f) gli Usa, che, anche per la loro strategia trans-sahariana²⁰, sono stati in prima linea nel fornire assistenza umanitaria al Darfur, hanno stanziato, nel 2004, 139 milioni di dollari e previsto di erogarne 161 milioni nel 2005. La seconda guerra in Iraq è invece costata, dal marzo 2003 al settembre 2004, 220 miliardi di dollari.

Breve nota sui costi della guerra iraquena

Secondo i dati forniti dall'*Institute for policy studies*, la guerra (iniziata con l'invasione americana del 19 marzo 2003) è costata nel suo solo primo anno 151,1 miliardi di dollari. Con questa cifra si sarebbero potuti assicurare i 27 milioni di cittadini statunitensi senza copertura sanitaria, pagare il salario a 3 milioni di maestri o 23 milioni di affitti per i senza casa o cibo per metà della popolazione affamata del pianeta. Il bilancio 2004-05 per la difesa firmato da Bush prevede un investimento di 417 miliardi di dollari. Si veda

<http://www.ips-dc.org/iraq/costsofwar/costsofwar.pdf>

e lo si confronti con l'ampio importante studio *ex ante*, svolto da uno dei maggiori macroeconomisti, William Nordhaus, in

<http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/iraq.html>

Secondo una stima (per difetto) della Johns Hopkins University di Baltimora, riportata da *Lancet* nel novembre 2004, nei primi 17 mesi la seconda guerra in Iraq avrebbe comportato almeno 100.000 morti civili. Sul numero delle vittime di parte statunitense si vedano i dati aggiornati in www.icasualties.org Mentre la stima di *Lancet* è elaborata sulla base di una proiezione statistica compiuta su un campione di circa 900 interviste con famiglie irachene, il progetto *Iraq body count* (<http://iraq-bodycount.net>) si basa su un metodo di confronto incrociato di fonti: fonti dirette (ospedali, obitori, foto, prove processuali, interviste alle famiglie) e fonti indirette (media, rapporti ufficiali o pubblicati da Ong e associazioni umanitarie). Il procedimento di *Lancet* è più astratto, ma aggira le crescenti difficoltà a raccogliere informazioni sul terreno. Ad esempio, come ha scritto Naomi Klein su *The Nation*, in occasione del secondo assedio a Falluja, le forze

²⁰ Un aspetto complementare di questa strategia consiste nell'arginare l'islamismo radicale e i pericoli che quell'area diventi un nuovo Afghanistan – rifugio e base di addestramento dei terroristi. All'inizio del 2004 gli Usa hanno quindi finanziato con 125 milioni di dollari la *Trans Sahara Counter Terrorism Initiative*, un programma per addestrare ed equipaggiare gli eserciti di Mali, Mauritania, Niger e Ciad (confinante col Sudan) a controllare le frontiere e reprimere gli estremisti armati.

Usa hanno deliberatamente scelto di togliere di mezzo le fonti delle informazioni sul numero delle vittime civili: arrestando medici e mettendo sotto controllo militare ospedali e obitori, bombardando strutture sanitarie (fra cui un Pronto Soccorso dove sono morti, sotto il fuoco statunitense, 15 medici, 4 infermieri e 35 pazienti), espellendo dal teatro delle operazioni i giornalisti indipendenti, in particolare arabi, assalendo moschee e istituti di culto, arrestando e in qualche caso uccidendo i religiosi. «Noi non contiamo i morti», ha dichiarato il generale Tommy Franks del Comando centrale Usa²¹.

²¹ Tre indagini basate su indagini dirette, ma limitate all'area di Bagdad, sono: www.nodo50.org della Spanish Brigade against the War; www.miami.com/mld/miamiherald/5772622.htm; www.peaceuk.co.uk per il Bagdad's death toll assessed. Più vasta è l'inchiesta <http://iraqvictimsfund.org/action.htm> della Campaign for Innocent Victims in Conflict.

Lezione 6

Alcuni elementi di spiegazione delle ‘nuove guerre’

Le cause delle ‘vecchie guerre’

Di solito vengono menzionate quattro cause indipendenti tra loro:

- 1) le guerre nascono dal carattere anarchico delle relazioni internazionali dominate dalla politica di potenza degli Stati nazionali;
- 2) le guerre sono provocate da fattori economico-sociali; in particolare, le classi dominanti le scatenano per allentare-diversificare i contrasti interni con le classi subalterne;
- 3) le guerre sono in definitiva guerre d'identità; popoli, culture, religioni, animano identità diverse e reciprocamente esclusive; l'impermeabilità impedisce le mediazioni politico-diplomatiche e spinge verso lo scontro armato;
- 4) le guerre dipendono dagli assetti politico-istituzionali degli Stati; in particolare, i regimi democratici sono quasi sempre pacifici e comunque non si combattono tra loro.

Soltanto la (1) appare obsoleta, in riferimento alle ‘nuove guerre’. Le altre tre chiavi esplicative vanno precisate, riformulate e integrate, ma rimangono importanti. Vediamo.

Le cause delle ‘nuove guerre’

Anzitutto, nessuno può sottovalutare il ruolo dei fattori materiali nell'alimentare le nuove guerre.

- a) La competizione per le risorse primarie, in particolare quelle energetiche, rende necessario a ciascuna potenza nazionale o regionale di assicurarsi la stabilità dell'approvvigionamento. Ci si aspetta un incremento dei consumi petroliferi complessivi del 43% entro il 2020. Ma si consideri la posizione degli USA. Con 300 milioni di abitanti, pari al 4,6% della popolazione mondiale, consumano quasi un quarto delle risorse energetiche planetarie, ed in particolare oltre il 25% della produzione petrolifera mondiale. Hanno visto il loro tasso di dipendenza petrolifera aumentare costantemente negli ultimi tre decenni, passando dal 35% nel 1973 al 54,3% nel 2001. Secondo le previsioni del Dipartimento dell'energia (Doe), questo tasso potrebbe giungere al 67% nel 2020.

Il cuore geopolitico del pianeta è oggi una vasta area che va dal Golfo Persico alla Siberia, passando per le ex repubbliche sovietiche, nel cui sottosuolo sono contenuti oltre i due terzi delle riserve di idrocarburi del globo. Questo è lo spazio geografico e politico della partita che si gioca tra Stati Uniti, Russia, Cina ed Europa: uno scenario che sarebbe incompleto senza considerare le saldature storiche, geografiche ed economiche ai Balcani e al Mediterraneo, crocevia e punti di passaggio essenziali. Il baricentro del “cuore della terra” e delle risorse energetiche mondiali è il Golfo Persico, da cui ogni

giorno muovono 15 milioni di barili di greggio verso Stati Uniti, Giappone ed Europa. L'importanza di quest'area è confermata dalle recenti previsioni del World Energy Outlook 2002, elaborato dall'Agenzia internazionale dell'energia: gli analisti dell'Aie indicano che i consumi di petrolio passeranno dagli attuali 75 milioni di barili al giorno a 120 milioni nel 2030 mentre la dipendenza dal Medio Oriente in termini di approvvigionamento aumenterà dal 38% nel 2000 al 54% nel 2030.

Per completare il quadro serve qualche altro dato essenziale: gli 11 paesi dell'Opec producono il 40% del petrolio mondiale e detengono oltre il 77% delle riserve accertate. Nell'Opec, e forse su scala mondiale, l'Arabia Saudita – che ha le maggiori riserve accertate – è l'unico paese in grado di aumentare in modo significativo la produzione: ha infatti un eccesso di capacità produttiva di 4-5 milioni di barili al giorno, un elemento fondamentale per condizionare il prezzo dell'oro nero. Inoltre il 60% della produzione giornaliera di petrolio proviene da 13 paesi (Arabia Saudita, Russia, Norvegia, Venezuela, Iran, Emirati Arabi, Kuwait, Nigeria, Iraq, Messico, Libia, Algeria, Gran Bretagna), mentre il 55% dei consumi mondiali di petrolio è concentrato soltanto in 10 paesi: Stati Uniti, Giappone, Germania, Corea del Sud, Francia, Italia, India, Taiwan e Cina). L'area del Golfo, centro di gravità del petrolio, ha due *atout* fondamentali: logistica favorevole per i trasporti via mare e attraverso oleodotti, bassi costi di estrazione. Un esempio: estrarre greggio in Arabia Saudita o in Iraq costa da uno a tre dollari al barile, nel Caspio supera gli 8-10 dollari, in Siberia, Alaska e Mare del Nord si va dai 10 ai 14 dollari al barile. [...] Gli Stati Uniti non potevano restare ai margini dell'Eurasia e rinunciare all'obiettivo di disegnare le nuove frontiere tra petrolio, fede e terrorismo. La penetrazione militare in Asia centrale dopo l'11 settembre, seguita a quella economica e militare, è stato il tentativo più serio compiuto da Washington di scavarsi una zona d'influenza strategica ai confini di Russia, Cina e Iran: operazione pericolosa senza il consenso di Mosca, impensabile se non ci fossero stati gli attacchi di Al Qaeda. [...] In cinque anni gli investimenti degli Stati Uniti [in Asia centrale] sono balzati a 20 miliardi di dollari, quasi tutti nel settore petrolifero, nella speranza che in un futuro non troppo lontano le riserve di oro nero (stimate dai 100 ai 200 miliardi di barili) rimpiazzeranno quelle saudite e del Golfo. Le previsioni dicono che nel 2010 il petrolio del Caspio rappresenterà il 3% della produzione mondiale, quantitativo modesto in termini assoluti ma che si può comunque pesare sulle quotazioni di un mercato sensibile come un sismografo alle scosse più lievi¹.

- b) Un secondo elemento è l'acqua, ovvero l'assegnazione e l'utilizzo di risorse idriche comuni. Più di un contenzioso internazionale ha avuto all'origine bacini idrografici e progetti di deviazione delle acque.
- c) Infine, siamo anche davanti a guerre di predazione che hanno per oggetto riserve di minerali e pietre preziose, o risorse come il legname pregiato. Dai campi diamantiferi dell'Angola, del Congo democratico o della Sierra Leone, passando per le miniere di rame di Indonesia e Papua Nuova Guinea, fino alle foreste brasiliane, cambogiane, congolesi, liberiane, messicane, filippine.

¹ Alberto Negri, "Fucili e petrolio: politica di potenza e guerre per l'energia", in Linda Bimbi, a cura di, *Not in my name. Guerra e Diritto*, Editori Riuniti, Roma, 2003, pp.50-52.

Tuttavia le 'nuove guerre' non sono comprensibili soltanto nei termini di contese motivate da interessi materiali. Se infatti le cause fossero unicamente economiche, perché i contendenti non dovrebbero spartirsi le risorse o il bottino? Perché spesso la contesa diventa 'intrattabile', ossia retta da criteri di 'tutto o nulla' e non di 'più o meno'?

Il modello Collier-Hoeffler

Un recente tentativo di modellizzare l'origine delle nuove guerre infrastatali è stato proposto da Paul Collier e Anke Hoeffler. Come quando un detective va in cerca dell'assassino, un delitto (o una guerra) richiede sia una *motivazione* che un'*opportunità*. Assistiamo tuttavia, al riguardo, al divorzio tra i politologi e gli economisti: gli uni considerano le motivazioni, gli altri le opportunità.

Secondo la letteratura politologica, le ribellioni sono animate dal motivo del malcontento (*grievance*) e vanno spiegate con l'emergere di circostanze in cui gli uomini *vogliono* insorgere.

Al contrario, gli economisti spiegano le ribellioni in termini di opportunità. Le insurrezioni violente di forze d'opposizione al governo in carica vengono concepite come un'industria che genera profitti da saccheggio, così che i ribelli sono indistinguibili da banditi o da pirati. L'avidità (*greed*) non è un motivo tra gli altri, ma una sorta di istinto di appropriarsi di ricchezza e potere non appena ciò diventa possibile: gli economisti si soffermano pertanto sulle circostanze – le opportunità, appunto – in cui la gente è *capace* di ribellarsi.

Le implicazioni dei due approcci sono assai differenti. Prendiamo un solo esempio. Immaginiamo che i soggetti 'malpercepiscono' una circostanza, ossia la interpretano in termini erronei. Se sono mossi dall'avidità, non appena le opportunità percepite per la ribellione si rivelano illusorie, non appena si accerta che esse non generano adeguati profitti, il processo conflittuale viene interrotto e non supera la soglia della guerra civile. Il contrario accade se i soggetti sono mossi dal motivo del malcontento: se infatti è un esagerato malcontento ad innescare la ribellione, la reazione negativa del governo finisce spesso per giustificare la cattiva percezione iniziale, fino a rendere genuine ragioni che all'inizio erano fasulle.

Dunque: *grievance* contro *greed*, o motivazioni contro opportunità, o anche modelli della domanda di rivolta contro modelli di offerta della rivolta. Davanti a questi bivi concettuali, Collier e Hoeffler non propongono una loro linea teorica, bensì elaborano un modello econometrico centrato sul malcontento ed uno centrato sull'avidità. Ovviamente, il secondo gode del vantaggio che le opportunità sono meglio misurabili, ma gli autori tentano anche di stimare in termini 'oggettivi' il malcontento.

Le coordinate che suggeriscono per il modello *greed* sono:

(i) un'opportunità nasce dalle fonti di finanziamento dei ribelli (estorsione di risorse naturali, donazioni dalla diaspora e sovvenzioni da governi stranieri ostili);

(ii) un'altra opportunità scaturisce da costi di rivolta atipicamente bassi. Le reclute vanno pagate e il loro costo è correlato al reddito a cui si rinuncia per arruolarsi come ribelle;

(iii) una terza opportunità è la debolezza della capacità militare governativa;

(iv) un'ultima opportunità è il grado di coesione sociale. L'eterogeneità etnico-religiosa entro le organizzazioni tende a ridurre la coesione.

Il malcontento oggettivo è piuttosto misurato da:

- odio etnico-religioso;
- repressione politica;
- esclusione politica;
- disuguaglianza economica.

Vi è infine un fattore comune ai due modelli: il rischio di conflitto è proporzionale alla popolazione del paese; sia le opportunità che il malcontento crescono con la popolazione (specie se cresce anche l'eterogeneità).

Collier e Hoeffler trovano scarsa evidenza intorno al malcontento quale determinante i conflitti, concludendo per la superiorità del modello economicistico.

Per uno schema unificato

Quello che adesso presentiamo è uno schema teorico – ispirato da molti autori – che unifica *grievance* e *greed*. L'idea è che tanto il malcontento in sé, quanto l'avidità del singolo individuo, spieghino ben poco del sorgere della conflittualità. Occorre invece considerare le varie modalità del cambiamento di posizione di un gruppo sociale *relativamente* ad altri gruppi. Sono questi mutamenti reciproci che suscitano problemi di identità ('chi' è socialmente un laureato che diventa più povero di un idraulico?) e di potere-ricchezza (cosa accade al potere-ricchezza degli artigiani fiorentini, quando i commercianti locali iniziano a vendere merci simili prodotte a basso costo in paesi lontani?).

In breve, il malcontento (o meglio la frustrazione) nasce non tanto se un precedente ordine sociale stabile entra in crisi, bensì soprattutto quando la posizione del gruppo a cui sento di appartenere *peggiora* rispetto ad altri gruppi che sento come rivali. Analogamente, l'avidità (o meglio, e più in generale, l'aggressività) sorge non tanto se scorgo un'opportunità, bensì soprattutto quando debbo impegnarmi, entro il mio gruppo, a non perdere terreno rispetto a gruppi concorrenti.

Anticipiamo lo schema esplicativo che stiamo per illustrare:

- 1) gli uomini, quando pari in potenza, aspirano a conquistare posizioni *relative* nella società;
- 2) quasi sempre, essi competono per questo scopo nell'ambito di gruppi;
- 3) i gruppi si formano in base a interessi comuni;
- 4) questi interessi non sono soltanto materiali, bensì pure di credenze e di identità;
- 5) essi tanto più tendono a radicalizzarsi in azioni violente, quanto più il gruppo li concepisce come *indivisibili*;

6) più in particolare, l'interesse per un'identità nasce, per un gruppo *dominante*, dal più profondo interesse a rendere durevole un'ineguaglianza *orizzontale* (cioè verso altri gruppi);

7) al contrario, l'interesse per un'identità nasce, per un gruppo *dominato*, specialmente dall'interesse a contrastare una *perdita relativa* verso altri gruppi.

Libertà, eguaglianza e lotta per il predominio

Con un aforisma folgorante, Nietzsche illustra i nessi tra libertà, eguaglianza e lotta per il predominio:

Si vuole la libertà finché non si ha ancora la potenza. Quando si ha la potenza, si vuole il predominio; se non lo si consegue (se si è ancora troppo deboli per esso), si vuole la giustizia, ossia una potenza pari².

E Norberto Bobbio precisa con diverse parole lo stesso punto:

Nella storia umana concreta [...], le lotte per la superiorità si alternano alle lotte per l'eguaglianza. Ed è naturale che avvenga questa alternanza, perché la lotta per la superiorità presuppone due individui o gruppi che abbiano raggiunto fra di loro una certa eguaglianza. La lotta per l'eguaglianza precede di solito quella per la superiorità. In una gara atletica i vari concorrenti che lottano per la superiorità sono allineati tutti sullo stesso punto di partenza, ma a questo punto di partenza ciascuno è arrivato attraverso una lotta per l'eguaglianza, ossia per passare da una categoria inferiore a una categoria superiore. [...] Prima di giungere al punto di lottare per il dominio, ogni gruppo sociale deve conquistare un certo livello di parità con i gruppi rivali³.

L'idea è semplice. Se un gruppo è molto più debole rispetto ad un altro, prova a 'smarcarsi' dalla subalternità rivendicando la libertà. Quando un gruppo si avvicina alla potenza del gruppo dominante, rivendica invece l'eguaglianza. Quando infine due gruppi rivaleggiano alla pari, ciascuno tenta di sopravanzare l'altro, ossia punta ad un vantaggio *relativo*.

(Se applichiamo questo modello al terrorismo odierno, otteniamo una chiave per capire come mai non sono gli 'ultimi della terra', bensì le élite di paesi ricchi ma non modernizzati, a organizzare gli attacchi all'Occidente).

Se applichiamo questo modello alle nuove guerre, abbiamo un preciso punto di partenza: occorre esaminare i rapporti di potenza tra i gruppi di una società; che tali rapporti siano non eccessivamente dispari è una condizione necessaria, sebbene non sufficiente, perché si scateni tra quei gruppi una lotta per il predominio.

La rabbia non è affatto una reazione automatica alla miseria e alla sofferenza in quanto tali; nessuno reagisce con rabbia a una malattia incurabile o a un terremoto o, se vogliamo, alle condizioni sociali che sembrano immutabili. Soltanto dove c'è ragione di sospettare che le condizioni potrebbero cambiare e non cambiano scatta la rabbia⁴.

² Friedrich Nietzsche, *Frammenti postumi 1887-1888*, Adelphi, Milano, 1971, p.150.

³ Norberto Bobbio, *Destra e sinistra*, III ed., Donzelli, Roma, 1999, p.164.

⁴ Hannah Arendt, *Sulla violenza* (1969), Guanda, Parma, 1996, p.67.

Ancora sull'identità

Il tema dell'identità è già stato affrontato nelle lezioni 2-4. Qui occorre solo qualche specificazione.

La guerra, è stato detto, dimostra che gli uomini non sono egoisti. Nessun calcolo individuale di tipo utilitaristico può infatti giustificare il rischio della morte. Gli uomini vanno in guerra per affermare la propria identità tramite avventura, onore, paura, cameratismo, patriottismo, protezione degli affetti. Hanno bisogno di una giustificazione eroica per persuadersi a uccidere e per rischiare di essere uccisi.

Prima guerra mondiale: il movente è il patriottismo-nazionalismo.

Seconda guerra mondiale: il movente è la lotta contro il male assoluto.

Guerra fredda: il movente è la contrapposizione ideologica; si tratta già di un movente più fragile, come indica il fallimento americano in Vietnam e quello sovietico in Afghanistan.

E dopo? Ai nostri giorni abbiamo due autentici 'aborti' dal punto di vista del diritto: la 'guerra umanitaria' (una parte dell'umanità muove contro un'altra *in nome* anche dell'altra) e la 'guerra preventiva' (ti sparo perché indirettamente potresti avere aiutato qualcuno che mi ha sparato). È chiaro che, a parte momenti di forte emotività collettiva, queste 'giustificazioni' coinvolgono poco 'la mente e i cuori' dei cittadini che dovrebbero fare o approvare la guerra.

Come stanno insieme il movente del tornaconto e quello dell'identità? Come si può andare alla guerra *sia* per arricchirsi *sia* per difendere la propria cultura?

Per rispondere, introduciamo una distinzione tra l'*insieme delle scelte accessibili* e quello delle *scelte ammissibili*. La microeconomia tradizionale studia soltanto il primo: dati i miei vincoli di bilancio, di tempo, patrimoniale, posso ad esempio permettermi di decidere se recarmi, o meno, una volta al mese a Roma, ma non una volta al mese a New York.

L'*insieme delle scelte ammissibili* abbraccia invece le opzioni che considero lecite e praticabili. Ad esempio, esiste da millenni in molte civiltà il tabù dell'incesto: quest'ultimo costituisce una scelta accessibile, ma non ammissibile. Oppure si considerino le tradizioni culturali. In Italia pochi frequentano regolarmente la parrocchia, ma oltre il 90% continua a battezzare i propri figli. Non battezzarli sarebbe una scelta accessibile, ma si preferisce non ammetterla.

A che cosa risponde l'*insieme delle scelte ammissibili*? Alle proprie credenze, alla propria concezione del mondo; in definitiva alla propria identità.

Un soggetto razionale persegue quelli che crede siano i suoi "interessi". Egli orienta cioè la propria azione sociale rispetto a obiettivi, conseguendo i quali si attende di migliorare la propria condizione. Ma il soggetto basa il proprio "interesse" non direttamente sulla scelta tra azioni, bensì sulla *scelta tra credenze intorno a quali sono per lui le azioni sociali concepibili e accessibili*. Max Weber ha espresso questo punto in maniera insuperata:

Gli interessi (materiali e ideali), non già le idee, dominano immediatamente l'agire dell'uomo. Ma le "immagini del mondo", create per mezzo di "idee", hanno molto

spesso determinato le vie sulle quali poi la dinamica degli interessi continuò a spingere avanti l’agire.

Pertanto il soggetto prima cerca un “senso per se stesso”, ossia si costruisce un’identità; quella identità poi lo orienta nell’inseguire i propri interessi materiali. Logicamente, si tratta di tappe successive di un unico percorso (biografico): non vi è contraddizione tra il darsi significato e fare soldi.

È anche possibile affermare che il conflitto identitario *in sé* non esiste: esso costituisce piuttosto la *precondizione* – proprio in quanto prima mi costruisco un’identità e poi la uso per scegliere e per agire nel mondo – per il verificarsi di conflitti sociali, politici ed economici tra gruppi di persone che si riconoscono al proprio interno e reciprocamente (grazie a simboli condivisi come il colore della pelle, la razza, la religione, la lingua, l’origine nazionale; in generale, in base ad una cultura specifica).

I caratteri identitari-culturali sono insomma la premessa per mettere a fuoco e per coltivare altri e più materiali elementi distintivi tra gruppi, quali gli interessi di classe e il potere politico. La genesi del conflitto violento non si comprende se non iniziando dall’identità, ma neppure si comprende se non finiamo per considerare i fattori materiali economico-politici.

Perché molteplici identità possono provocare conflitti

Un *gruppo etnico* o un’*etnia* è una collettività che identifica se stessa, o che viene identificata da altri, in funzione di alcuni elementi comuni quali la lingua, la religione, la tribù, la nazionalità, la razza, o una combinazione di tali elementi, e che condivide un *sentimento comune di identità* con gli altri membri del gruppo.

I gruppi etnici, così definiti, possono chiamarsi popoli, nazioni, nazionalità, minoranze, tribù o comunità, a seconda dei diversi contesti e delle circostanze politiche.

Alcuni esperimenti di psicologia sociale, ripetuti molte volte in contesti diversi, ci aiutano a comprendere il nesso tra identità e conflitto.

Ne ricordiamo uno molto famoso. In un campo estivo frequentato da ragazzi americani di classe media, i partecipanti vengono suddivisi a caso in due gruppi per svolgere sport e giochi. Si crea presto un’*etnocentrismo*: ogni gruppo si provvede di propri simboli (cappellini verdi o scarpe rosse) e linguaggi (un gergo, dei soprannomi) e compete con l’altro, fino a scatenare un’aggressività violenta.

Un altro esempio efficace è rappresentato dalle tifoserie delle squadre di calcio: che le “Tigri” di Arkan siano state anzitutto reclutate tra i *fan* della Stella Rossa di Belgrado, non appare casuale.

L’identità (la capacità autoriflessiva di divenire oggetto a se stessi, di autoriconoscersi) può essere vista come *una forma di etichettatura*. Io adotto/scelgo una serie di etichette che mi avvicinano a voi e mi distanziano da loro. La mia identità si afferma in quanto sono riconosciuto da voi: «l’individuo diventa ciò che lo chiamano le persone per lui importanti» (Berger-Luckmann). Chi

siete voi? La collettività in cui mi colloco, o in cui – come nell’esperimento del college americano – vengo collocato. Chi sono gli altri? Il ‘resto del mondo’, poco noto e spesso ostile.

Prima dell’universalismo illuministico del ‘700, chi apparteneva ad un’altra nazione o ad un’altra fede non veniva percepito come un proprio simile (era un ‘barbaro’). Per dirla con due famosi antropologi, Margaret Mead: «gli esseri umani sono i membri della propria tribù»; Evans-Pritchard: «un individuo di una tribù considera le persone appartenenti ad un’altra al pari di un gruppo indifferenziato nei cui confronti adotta un modello di comportamento altrettanto indistinto, mentre considera se stesso come membro di un segmento specifico del proprio gruppo».

Il passaggio successivo dell’analisi consiste nel chiedersi: *sotto quale condizione* queste etichettature ben distinte *diventano contrapposizioni* radicali e violente tra l’uno e l’altro gruppo? La ragione principale sembra consistere nella credenza che vi è un’*indivisibilità sociale* che caratterizza la relazione tra gli scopi intermedi del gruppo e il suo obiettivo finale. Come esempi, pensiamo all’ideologia comunista (secondo cui il controllo sui mezzi di produzione è un passaggio intermedio per raggiungere la società comunista), oppure a quella nazionalista (il controllo sul territorio è un momento intermedio per l’affermazione della patria), oppure a quella fondamentalista islamica (liberare la nazioni mussulmane da stranieri e da influenze secolarizzanti è un passaggio intermedio per giungere alla società islamica). Ogni conflitto tra un gruppo avente simili concezioni e altri gruppi (rispettivamente, le élites capitalistiche, altre nazioni con la stessa ambizione territoriale, i gruppi secolarizzati) tende subito a diventare uno scontro sui fini ultimi. Poiché infatti non appare suddivisibile la ricerca di traguardi tattici rispetto al perseguimento dell’esito strategico, la tensione si sposta direttamente dalle singole tappe alla totalità dell’obiettivo finale, eliminando la possibilità di negoziare o di mediare tappa per tappa. «Metaforicamente, in ciascuno di questi casi i leader dei gruppi sono nella posizione di qualcuno che si addentra in un esteso deserto al termine del quale vi è una montagna, e solamente quando la cima della montagna è raggiunta, il gruppo può ritenere di avere raggiunto il proprio traguardo. Più lungo è il deserto, più alta la montagna, maggiore la tentazione di ricorrere a metodi estremistici. Soprattutto, più grande è l’indivisibilità, più il gruppo tendere ad essere indifferente ai sacrifici di vite umane, sia delle vittime che dei propri membri, poiché i guadagni potenziali del raggiungimento del traguardo appariranno maggiori di qualsiasi perdita concepibile». La contrapposizione abbandona pertanto la modalità più-o-meno, questo-o-quello, per diventare tutto-o-niente, aut-aut, vita-o-morte⁵.

⁵ R. Wintrobe, “Rational extremism: the calculus of dissent”, *ICER Working paper 15/2004*. D’altra parte, gli estremisti con obiettivi divisibili – maggiore eguaglianza dei redditi, un ambiente più pulito, meno aborti, minori controlli sulle armi – non utilizzano di solito metodi estremistici (violenti). Come vedremo nella prossima lezione, un’implicazione di questo modo di ragionare riguarda i percorsi di trasformazione dei conflitti estremi: si tratta di ripristinare anzitutto la pensabilità di una divisibilità sociale delle opzioni intermedie da quelle ultime o finali. La pacificazione avviene a misura che le parti ammettono una *qualsiasi* parcellizzazione dei loro scopi.

Applichiamo questo approccio analitico (etichettature collettive → eventuale radicalizzazione in nome di presunte indivisibilità sociali → conflitti violenti tra gruppi) al *nazionalismo*.

Gli studiosi concordano su un elenco di elementi simbolici e materiali – un 'catalogo identitario' – che ogni nazione deve poter presentare:

una storia che stabilisca la propria continuità attraverso le epoche,

una serie di eroi, campioni dei valori nazionali,

una lingua,

un folklore,

un certo numero di monumenti culturali e di luoghi della memoria,

un paesaggio caratteristico,

una mentalità particolare con identificazioni pittoresche: costume, specialità culinarie, o anche un animale emblematico.

Ma se lo 'spirito di gruppo' *nasce* dal bisogno di identità (di essere riconosciuto dagli altri in una collettività limitata), la divisioni in gruppi *perdura* per mantenere le ineguaglianze sociali⁶.

(i) Le maggiori e più durevoli diseguaglianze sono quelle orizzontali (tra un gruppo ed un altro), non quelle verticali (tra un individuo e l'altro: queste ultime possono essere casuali, o comunque cambiare più volte nel tempo).

(ii) Un gruppo privilegiato prova a preservare la diseguaglianza orizzontale che lo avvantaggia, fissando regole che impediscano o almeno rendano più costoso ad altri gruppi occupare la sua posizione sociale.

(iii) Queste regole hanno carattere discriminatorio; ossia, una diseguaglianza orizzontale è durevole se retta da discriminazioni di gruppo.

(iv) Le discriminazioni di gruppo sono regolate dalla logica dell'identità come etichettatura. Si basano infatti su opposizioni categoriche – come bianco/nero, maschile/femminile, cittadino/straniero o mussulmano/ebreo, piuttosto che su differenze riguardanti attributi individuali. (Come faccio a difendermi da un competitore individualmente più bravo di me? Elevando barriere che impediscano all'intero gruppo al quale egli/ella appartiene di competere alla pari con qualunque membro del gruppo a cui io appartengo. Questa barriera può riferirsi a aspetti culturali, di classe, di razza, ecc. Essa comunque crea un meccanismo capace di far durare l'ineguaglianza).

In breve, l'identità può suscitare conflitti sociali, fino agli scontri bellici, in quanto essa è *lo strumento decisivo col quale si mantiene la diseguaglianza orizzontale*.

Come osserva Wintrobe, l'economia keynesiana, argomentando che la mano pubblica può risolvere il problema della disoccupazione senza fuoriuscire dal capitalismo, è stato storicamente un valido esempio, rispetto all'ideologia comunista e ai comportamenti antagonistici ad essa collegati, di applicazione del metodo (pacificante) della suddivisibilità sociale.

⁶ Si vedano Charles Tilly, *Durable Inequality*, Berkeley: The University of California Press, 1998; George A. Akerlof, Rachel E. Kranton, "Economics and Identity", *Quarterly Journal of Economics*, CXV(3), agosto 2000, pp. 715-753.

Riassumiamo. La logica Amico-Nemico, Noi-Loro, Dentro-Fuori, Civile-Barbaro, nasce dal bisogno primario dell'identità (del dare senso a noi stessi grazie all'interazione con altri, quelli del gruppo con cui c'immedesimiamo, e quelli dei gruppi da cui ci differenziamo/opponiamo). Questa logica: a) si radicalizza fino alla violenza *se* concepisce i fini prossimi come indivisibili rispetto ai fini remoti; b) diventa durevole *per* mantenere la disuguaglianza orizzontale.

La perdita dell'uguaglianza orizzontale relativa

Il medesimo impianto logico vale se si tratta – da parte di uno o più gruppi subalterni – di provare a ripristinare una *relativa* eguaglianza orizzontale che si percepisce perduta.

Secondo la *prospect theory* di Daniel Kahneman e Amos Tversky, non è vero che gli individui decidono di partecipare ad uno sforzo collettivo soltanto se, facendolo, riescono a massimizzare la propria utilità attesa. Piuttosto, quando percepiscono una situazione come suscettibile di provocare perdite, tenderanno ad adottare comportamenti *risk-acceptant*, mentre quando riterranno che la situazione potrà condurre a guadagni, saranno più *risk-averse*. Essi pertanto saranno spinti a cooperare principalmente quando si troveranno in situazioni di danno (valutate così rispetto ad un *reference point*, che è spesso lo status quo, ma può anche essere il livello di aspirazione del proprio gruppo). Coloro che avranno subito le perdite maggiori, o per il tempo più lungo, s'impegneranno maggiormente nell'azione collettiva: quest'ultima sarà spesso molto rischiosa, com'è appunto lo scatenamento di un conflitto violento, ossia avrà una ridotta probabilità di mitigare i danni, e un'elevata probabilità di incorrere in oneri ulteriori⁷.

Perché lo scoppio di una guerra o di una rivolta sorprende tutti?

Consideriamo un paese in cui il potere politico è conteso da due fazioni: governo e opposizione. Ciascun membro della società deve pubblicamente prendere partito, sebbene egli privatamente possa esprimere priorità diverse: distinguiamo dunque tra *preferenze pubbliche e private*. Se queste divergono l'una dall'altra, parliamo di una falsificazione delle preferenze⁸.

⁷ Maria Fanis, "Collective action meets prospect theory: an application to coalition building in Chile, 1973-75", *Political Psychology*, vol.25, n.3, 2004, pp.363-388. Tra le varie spiegazioni della preminenza dell'avversione alla perdita, quella evolutzionistica appare la più convincente: «Sappiamo che, lungo la vicenda evolutiva, gli organismi che meglio si sono adattati alle cattive circostanze sono in maggior proporzione sopravvissuti e, conseguentemente, hanno elevato la probabilità di riprodurre i loro geni. [...] Un soggetto che ignora la possibilità di un esito positivo può in seguito sperimentare un rimpianto per aver mancato un'opportunità di piacere o di avanzamento, ma nulla di direttamente terribile ne segue. All'opposto, una persona che ignora il pericolo (la possibilità di un cattivo risultato) anche una volta sola può finire menomato o morto. La sopravvivenza richiede un'attenzione più urgente ai possibili esiti negativi che non a quelli positivi». R.F. Baumeister et al., "Bad is stronger than good", *Review of general psychology*, vol.5, n.4, 2001, p.325.

⁸ Si veda Timur Kuran, "Now out of never: the element of surprise in the east european revolution of 1989", *World Politics*, 44(1), pp.7-48.

Sia S la grandezza dell'opposizione pubblica, quale percentuale della popolazione. Inizialmente essa è quasi 0. La rivolta o la rivoluzione può essere vista come un notevole salto di S .

Se un cittadino si oppone privatamente al governo, il suo payoff *esterno* varia positivamente con S . Più grande è S , minore è il rischio da lui corso di essere perseguito.

Il suo payoff *interno* dipende piuttosto dal costo psicologico della falsificazione della preferenza. La preferenza privata gioca così un ruolo indiretto nella scelta della preferenza pubblica, come determinante del payoff interno di sostenere l'opposizione.

Restando costante la preferenza privata, quella pubblica dipende soltanto da S . Al crescere di S , si giunge ad una soglia di ribellione oltre cui i costi della falsificazione superano quelli dell'unirsi all'opposizione. (Se il payoff privato dovesse, anziché rimanere costante, aumentare, la soglia si abbasserebbe).

Le persone sono diverse. Hanno quindi preferenze private e soglie di mobilitazione differenti. Immaginiamo una società di 10 persone caratterizzata da questa sequenza di soglie:

$$A = [0, 20, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 100]$$

L'individuo 1 (con soglia = 0) sostiene l'opposizione indipendentemente dalla dimensione di S , mentre l'individuo 10 (con soglia = 100) sostiene sempre il governo.

Le preferenze delle altre 8 persone sono sensibili a S .

All'inizio l'opposizione consiste di una sola persona (il 10% della popolazione), cosicché $S = 10$.

Poiché le altre 9 persone hanno soglie sopra il 10, questo S si mantiene tale e quale nel tempo.

Ma questo equilibrio si rivela vulnerabile a piccoli cambiamenti in A . Supponiamo che l'individuo 2 abbia una spiacevole esperienza col governo, che rinforzi la sua estraneità dal regime. Ne consegue un aumento nel suo payoff interno, che abbassa la soglia da 20 a 10. Poiché $S = 10$, l'individuo 2 si unisce all'opposizione, alzando così S a 20.

Il nuovo S è in grado di *autoaccrescersi*: esso infatti trascina all'opposizione anche l'individuo 3. Ma così $S = 30$, e allora si aggiunge l'individuo 4. Ma così $S = 40$, e allora si aggiunge l'individuo 5. Ma così $S = 50$, e allora si aggiunge l'individuo 6. Ma così $S = 60$, e allora si aggiunge l'individuo 7. Ma così $S = 70$, e allora si aggiunge l'individuo 8. Ma così $S = 80$, e allora si aggiunge l'individuo 9. Questo è il nuovo equilibrio. Una piccola modifica nella soglia di qualcuno ha provocato un *effetto di traino* sovversivo⁹.

Ora consideriamo la sequenza:

⁹ Si dice che la domanda di un bene è soggetta a *effetti di traino* quando la domanda individuale di quel bene aumenta come conseguenza del consumo che ne fanno altre persone. Si dice piuttosto che si è in presenza di *effetti snob* quando la domanda individuale di un bene diminuisce per il fatto che altre persone acquistano questo bene.

$$B = [0, 20, 30, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 100]$$

Essa differisce da *A* per l'unica circostanza che, al terzo elemento, vi è 30 invece di 20. Come nel caso di prima, supponiamo che la soglia dell'individuo 2 cada da 20 a 10. Il preesistente equilibrio cambia ed eleva *S* da 10 a 20. Ma stavolta la crescita dell'opposizione si ferma qui, poiché $S = 20$ non si autoincrementa.

Il punto è che né le preferenze private, né le corrispondenti soglie, sono conoscenza comune. Pertanto una società può giungere ad una rottura conflittuale senza che nessuno lo sappia prevedere.

Il 'detonatore' della guerra: quando i gruppi si scontrano

Se perseguire e mantenere una disuguaglianza orizzontale, oppure se il tentativo di recuperare un'uguaglianza orizzontale relativa, è – nel modello qui suggerito – la causa sociale di fondo del conflitto, quali sono i 'detonatori', cioè gli elementi scatenanti o le cause prossime, che spingono il conflitto a diventare una guerra civile?

- a) Un detonatore è spesso un cambiamento nell'accesso *relativo* ad una risorsa importante.
- b) Un detonatore complementare è il *declino degli Stati nazionali*. La frammentazione della struttura statale facilita non soltanto l'emergere di soggetti quali clan politici, bande militari etniche e mercenari, ma soprattutto il loro operare arbitrario (e quindi violento).

Più in dettaglio, i tre principali fattori causali sono¹⁰:

- 1) un allargamento improvviso delle disparità verticali (dentro i gruppi sociali) o, e principalmente, orizzontali (tra un gruppo territoriale e l'altro) di reddito, ricchezza e in genere di potere;
- 2) un elevamento dell'incertezza sulle prospettive future;
- 3) un indebolimento delle prestazioni dello Stato¹¹.

Vediamo meglio il fattore (1). Una condizione di possibilità delle 'nuove guerre' si determina quando la distribuzione regressiva di reddito e ricchezza tende ad accentuare la disuguaglianza orizzontale (*tra* classi sociali, etnie, gruppi religiosi), specialmente se accompagnata da una bassa o costante disuguaglianza verticale

¹⁰ F. Stewart, E.K.V. Fitzgerald, *The economic and social consequences of conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

¹¹ I tre fattori e la mobilità geografica, ha dato luogo a situazioni in cui numerose persone sono diventate improvvisamente sospettose riguardo alla "vera" identità dei propri vicini di etnie diverse. Quelle persone, cioè, hanno iniziato a sospettare che le etichette contrastive con cui avevano convissuto quotidianamente (in quelle che ho definito relazioni benigne) nascondessero pericolose identità collettive, contenibili solo attraverso un etnocidio o qualche altra forma estrema di morte sociale per l'altro etnico. In questo quadro, una o entrambe le diverse identità hanno finito per essere percepite come reciprocamente "predatrici". Ovvero, un gruppo ha iniziato a sentire che la semplice esistenza dell'altro rappresentava un pericolo per la propria sopravvivenza. La propaganda di Stato, l'insicurezza economica e la turbolenza migratoria nutrono direttamente questo tipo di sospetto e spesso spingono verso l'etnocidio».

entro i gruppi. (Se il reddito medio di tutto i gruppi è lo stesso, ma è fortemente diseguale entro ogni gruppo, abbiamo soltanto diseguaglianza verticale).

Proponiamo un modello semplicissimo, ispirato da economisti come Todaro ed Harris e da sociologi come Boudon, nel quale la situazione indicata è presente allo stato puro¹². Una comunità di 20 individui sceglie tra migrare verso la città o restare nel contado. Chi rimane in campagna ottiene sempre un beneficio pari ad 1, prescindendo da cosa fanno gli altri.

Se i 20 soggetti scelgono *tutti* l'urbanizzazione:

6 ricevono beneficio di 2;

8 ricevono beneficio di 1;

6 ricevono beneficio di 0.

Come si costata, il beneficio medio è pari ad 1. Ma il punto cruciale è che la "speranza di guadagno" è (quasi) sempre superiore per chi sceglie di andare verso i centri urbani. Esempio: se 6 individui oltre me scelgono la migrazione: $6/7 \times 2 + 1/7 \times 1 = 1,86$ di beneficio.

Solo se gli altri 19 scelgono tutti la vita urbana, la mia speranza di guadagno è 1, cioè pari a quella che ricavo con certezza restando in campagna. Risultato: anche se molti ci perderanno, il flusso verso le città è destinato a prevalere.

Se tutti i 20 soggetti restano in campagna, tra loro la disuguaglianza verticale è nulla: tutti guadagnano 1. Se tutti i 20 si trasferiscono in città, tra loro vi è notevole disuguaglianza verticale: alcuni percepiscono 0, alcuni 1 e alcuni 2. Va tuttavia notato che, in questi due casi estremi, la disuguaglianza orizzontale non esiste: il gruppo dei 20 in campagna guadagna 1; il gruppo dei 20 in città guadagna pure (sebbene in media) 1.

La prospettiva cambia in ognuno dei casi intermedi. Se in città vanno da 1 fino a 19 soggetti, esiste una disuguaglianza orizzontale: costoro guadagnano (in media) più di quelli restati nel contado. Dunque, quasi sempre chi accetta di trasferirsi può guadagnare di più. Tranne casi di accentuata avversione al rischio, questa potenzialità basta a spingere molti verso l'urbanizzazione.

Supponiamo adesso che, nel quadro appena delineato, compaia un qualche vincolo (politico, economico, istituzionale, religioso) che impedisca di scegliere l'appartenenza al gruppo. Poniamo ad esempio che 14 individui siano costretti a restare nel contado. Ciò conferirà ai 6 soggetti restanti la certezza di un guadagno doppio; ma, soprattutto, innescherà il *nesso frustrazione-aggressione*, ben noto agli storici e ai sociologi da secoli.

Una frustrazione delle aspettative collettive sarebbe alla base delle forme di rivolta e dei movimenti sociali. I modelli che si rifanno a questa ipotesi possono essere così sintetizzati:

- a) Ipotesi *ascesa-caduta*. A un periodo prolungato di sviluppo segue una brusca inversione di tendenza. Le aspettative di miglioramento continuano a

¹² J.R. Harris - M.P. Todaro, "Migration, unemployment, and development: a two sector analysis", *American economic review*, 1970; R. Boudon, *Effetti "perversi" dell'azione sociale* (1977), Feltrinelli, Milano, 1981.

crescere e si scontrano con una frustrazione improvvisa che dà luogo ad una risposta collettiva di tipo aggressivo;

b) Ipotesi delle *aspettative crescenti*. La capacità di soddisfazione dei bisogni cresce meno delle aspettative. Il divario fra le due curve aumenta fino a diventare intollerabile, dando luogo a episodi di rivolta e di violenza collettiva.

c) Ipotesi della *deprivazione relativa*. Le aspettative di soddisfazione dei bisogni sono commisurate al livello raggiunto da un gruppo di riferimento. Quando la realizzazione delle aspettative è inferiore a quella attesa sulla base del gruppo di riferimento si ha deprivazione e disponibilità all'azione conflittuale.

d) Ipotesi della *mobilità discendente*. Un gruppo sperimenta una caduta di status quando constata che un altro gruppo, che si trovava in precedenza in posizione inferiore, ha ridotto il divario. Questa situazione provoca frustrazione e crea le condizioni per una mobilitazione collettiva, che può assumere spesso contenuti reazionari.

e) Ipotesi della *incongruenza di status*. Tra le componenti dello status (reddito, prestigio, potere) esiste un divario e nel processo di mobilità una dimensione resta indietro rispetto alle altre. Anche in questo caso si verifica una situazione di frustrazione che è all'origine di forme di rivolta collettiva.

Queste teorie si riconducono tutte, in ultima analisi, al nesso frustrazione-aggressione; esse richiedono però una precisazione delle condizioni che rendono possibile l'azione collettiva: senza l'esistenza di un'identità, senza l'identificazione di un avversario e di una posta generale del conflitto, non si può sostenere che l'aggressione sia la risposta necessaria alla frustrazione sperimentata¹³.

Possiamo notare come il nesso frustrazione-aggressività sia in grado di spiegare sequenze di avvenimenti molto diverse tra loro. Così, già Tocqueville osservava che le lotte civili diventano più probabili quando ad una lunga fase di stagnazione politica o economica – di eguaglianza orizzontale, diremmo noi – subentra un periodo in cui le possibilità di azione dei gruppi si espandono. Ma altri autori hanno insistito su casi dalla sequenza inversa: i conflitti sociali tendono a scatenarsi quando un periodo di crescita impetuosa – basata anche su diseguaglianze orizzontali – s'interrompe bruscamente; ciò deluderebbe le attese di chi, stando in posizioni subalterne, sperava di migliorare. Un unico schema riesce a delucidare casi apparentemente opposti¹⁴.

Questo schema è ripreso da Frances Stewart, secondo cui l'origine delle 'nuove guerre' va cercata «in the interactions of power-seeking with group identity and inequalities»; nonché da Raimo Väyrynen quando annota che «humanitarian crises are characterized by the interaction of accumulation and marginalization».

¹³ Alberto Melucci, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Feltrinelli, Milano, 1977, pp.94-95.

¹⁴ Si veda Diego Gambetta, "Concatenations of mechanisms", in Peter Hedström, Richard Swedberg (eds.), *Social mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp.114-119.

La fine della politica della modernità

Mettiamo infine meglio a fuoco l'aspetto (3) dell'indebolimento delle prestazioni dello Stato. Il punto è generale. Non riguarda soltanto la fragilità e la povertà di qualche Stato africano, ma il venire meno di una premessa della politica moderna: l'avvento dello Stato quale monopolista della forza legale. Oggi siamo ovunque alle prese con un processo di privatizzazione della forza/violenza, che ha basi tecnologiche/oggettive (e che già abbiamo richiamato studiando il terrorismo).

L'impossibilità tecnica di monopolizzare gli strumenti di distruzione di massa – di concentrare monopolisticamente, nelle mani dell'unico depositario legittimo di essi, i mezzi specifici della forza, destituisce di senso il paradigma 'sicuritario' della politica moderna, che su quella possibilità di controllo assoluto ed esclusivo delle fonti della violenza da parte del potere sovrano si fondava per intero. In un mondo nel quale gli strumenti 'ultimi' della violenza – quelli capaci di minacciare la vita non di singoli cittadini ma di intere collettività – escono dagli arsenali blindati del potere pubblico e giungono a disposizione dei singoli individui, viene meno quella sproporzione assoluta tra forza pubblica e privata che aveva fondata l'idea moderna di ordine¹⁵.

Ricordiamo, in chiusura della lezione, altri tre importanti approcci alla spiegazione della violenza bellica: quello basato sull'interiorizzazione delle *routine*, quello evoluzionistico e quello del 'paradosso del potere'.

Quando un bimbo uccide quotidianamente altri bimbi

Nel documentario *Gulu* (2003) di Margherita D'Amico e Luca Zingaretti, si trasmettono interviste a bambini che, immersi nel clima di una 'nuova guerra' che imperversa nella regione ugandese di Gulu da 18 anni, raccontano, senza sconvolgimenti apparenti, come capiti loro ogni giorno di uccidere con pietre e pugni altri bambini. Come può diventare una quasi-*routine* conferire la più atroce delle morti?

(La questione è diversa da, sebbene connessa a, quella esaminata nella lezione 2: lì ci si chiedeva perché una persona adulta normale possa *suicidarsi volontariamente* in guerra; qui ci si domanda perché, finanche per un bambino, possa *diventare normale ammazzare* addirittura altri bambini).

Una risposta sottolinea che, nell'orientare la propria azione verso certi scopi, il soggetto può stabilire nessi di varia natura. In particolare può accadere che il soggetto *non* compia una vera e propria scelta, adottando l'atto *Y* in forza della tradizione o di un principio normativo (ove tale tradizione o tale norma lo plasmano lungo un percorso di ricerca d'identità entro piccoli gruppi – secondo i meccanismi visti nella lezione 2). Sta qui una chiave di spiegazione del comportamento dei bambini di Gulu.

¹⁵ Marco Revelli, *La politica perduta*, Einaudi, Torino, 2003, p.69.

Analizzando la figura dello sterminatore nazista Eichmann, Hannah Arendt ha parlato della “banalità del male”. Il massacratore di centinaia di migliaia di ebrei risulta essere, durante il processo a cui viene sottoposto a Gerusalemme, un ragioniere dell’olocausto: timbra il cartellino, si siede al tavolino dell’ufficio, firma ordini militari e ... attiva le camere a gas. Egli attenua la propria sensibilità immergendosi in *routine* quotidiane tali da rendere normale l’orrore. Arendt ci aiuta a concepire tecnocrati assolutamente malvagi che sono anche buoni padri di famiglia, o bambini che, tra un canto e un pasto, vengono abituati a massacrare altri bimbi¹⁶. Ci fa decifrare anche personaggi modesti e metodici come Mohammed Atta, il capo dei gruppi suicidi dell’11 settembre 2001, che è un terrorista di Dio sposato in Occidente con laurea in ingegneria e una predilezione per la vodka, che per anni pianifica in segreto e in modo tecnicamente perfetto un suicidio di gruppo come assassinio di massa, mettendolo in atto freddamente, armato di un coltellino tascabile¹⁷.

Una spiegazione della scelta di mettere in gioco la vita

Il modello che abbiamo illustrato nella parte centrale di questa lezione poggia su un’ipotesi: che il *power seeking*, ovvero la ricerca delle posizioni relative migliori, sia la più forte tra le nostre ‘ragioni per agire’.

Questa ipotesi può essere sostenuta anche da un punto di vista evoluzionistico.

Presentiamo anzitutto, pur in termini estremamente sbrigativi, la teoria neodarwiniana. Essa osserva che non sono i corpi a replicarsi, bensì i geni; il che significa che sono i geni, e non gli organismi, a dover essere ‘egoisti’ (cioè ad agire in modo da rendere la propria replicazione più probabile):

Che cos’è il gene egoista? Esso rappresenta tutte le *repliche* di un particolare pezzo di DNA distribuite nel mondo. Se ci concediamo la licenza di parlare dei geni come se avessero scopi consci, rassicurati dalla possibilità di poter sempre tradurre, se lo vogliamo, il nostro linguaggio approssimativo in termini corretti, possiamo chiederci che

¹⁶ «Il guaio del caso Eichmann era che di uomini come lui ce n’erano tanti e che questi tanti non erano né perversi né sadici, bensì erano, e sono tuttora, terribilmente normali. Dal punto di vista delle nostre istituzioni giuridiche e dei nostri canoni etici, questa normalità è più spaventosa di tutte le atrocità messe insieme, poiché implica che questo nuovo tipo di criminale, realmente *hostis generis humani*, commette i suoi crimini in circostanze che quasi gli impediscono di accorgersi o di sentire che agisce male. [...] Tra i più grandi problemi del processo Eichmann, uno supera per importanza tutti gli altri. Tutti i sistemi giuridici moderni partono dal presupposto che per commettere un crimine occorre l’intenzione di fare del male. Se c’è una cosa di cui la giurisprudenza del mondo civile si vanta, è proprio di tener conto del fattore soggettivo. Quando manca questa intenzione, quando per qualsiasi ragione (anche di alienazione mentale) la capacità di distinguere il bene dal male è compromessa, noi sentiamo che non possiamo parlare di crimine». H. Arendt, *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme* (1964), Feltrinelli, Milano, 2001, pp.282-283.

¹⁷ Tra coloro che volarono contro le Torri, vi era anche Khalid Sheikh Muhammad, che a Manila aveva frequentato per anni bar e bordelli. Oppure Ziad Jarrah, cresciuto a Beirut in una famiglia laica e in un quartiere in cui le donne si recavano alla spiaggia in bikini e gli uomini bevevano alcool. Oppure ancora, alla vigilia dell’11 settembre, i terroristi sauditi a Boston chiamarono diversi servizi di squillo, ma rinunciarono per l’eccesso della richiesta economica. Questi frammenti di vita quotidiana non si riducono ad aneddotica, contribuendo a documentare che non siamo davanti ad un’adesione ai precetti islamici passiva ed automatica, quanto piuttosto ad una reinvenzione della propria identità in termini fondamentalistici, lungo le linee discusse qui e nella lezione 2.

cosa un singolo gene cerca di fare. Ciò che cerca di fare è moltiplicarsi nel pool genico e di farlo nel modo più semplice, aiutando a programmare i corpi in cui si trova a sopravvivere e a riprodursi. [...] Il punto chiave è che un gene potrebbe essere capace di favorire repliche di se stesso che si trovano in altri corpi. In tal caso sembrerebbe dotato di altruismo individuale, mentre si tratterebbe sempre di egoismo del gene. [...] Consideriamo in questa chiave i geni dell'altruismo verso i parenti. Un gene che inducesse al salvataggio suicida di cinque cugini non diventerebbe più numeroso nella popolazione, ma un gene destinato al salvataggio di cinque fratelli o dieci cugini primi lo diventerebbe. La caratteristica minima di un gene altruistico suicida che abbia successo è quella di salvare più di due fratelli (o figli o genitori) o più di quattro fratellastri (o zii, zie, nipoti, nonni) o più di otto cugini primi, ecc. Un tale gene, in media, sopravviverà nel corpo di un numero di individui salvati dall'altruista abbastanza alto da compensare la morte dell'altruista stesso¹⁸.

Immaginiamo una sfida alla roulette russa in cui se non si resta uccisi si ha un figlio in più, o si può assicurare la sopravvivenza di un figlio già nato.

Un gene che induca a unirsi al gioco può essere favorito dalla selezione, perché cinque volte su sei lascerebbe una copia in più nel pool genico e una volta su sei non ne lascerebbe alcuna. In media questo dà 0,83 [$5/6 = 0,83$] copie in più che se si restasse fuori dal gioco. Aggregarsi a una coalizione di altri cinque uomini che è certa di catturare cinque donne ma anche di subire una perdita è, in effetti, la stessa scelta. L'idea chiave è che la coalizione, agendo unita, può guadagnare un beneficio che i suoi membri singolarmente non possono ottenere, e che il bottino viene distribuito sulla base dei rischi a cui ci si è esposti.

Poiché dunque il nostro istinto 'ci spinge' a riprodurre il patrimonio genetico di cui siamo composti, è razionale giocare alla roulette russa. Applichiamo questa logica alla guerra.

Gli uomini scelgono di fare la guerra *indipendentemente* dalla sua pericolosità solo se:

- a) credono nella vittoria;
- b) nessuno sa in anticipo chi rimarrà ferito o ucciso;
- c) nessuno espone (opportunicamente) altri a rischi maggiori dei suoi;
- d) nessuno ha una avversione al rischio molto pronunciata.

Sotto queste condizioni, infatti, *l'entità del pericolo non ha importanza*.

Supponiamo che una coalizione conti undici membri e possa tendere un agguato a una coalizione nemica di cinque uomini e prendere le rispettive donne. Se è probabile che un membro della prima coalizione venga ucciso, si hanno dieci probabilità su undici di sopravvivere, il che significa che si ha una probabilità su due (cinque donne per dieci uomini) di guadagnare una moglie; il guadagno medio previsto è quindi di 0,45 mogli [$10/11 \times 5/10 = 0,45$]. Se nell'imboscata rischiano di restare uccisi due membri, la probabilità di sopravvivere è minore [9/11], ma chi sopravvive ha una probabilità maggiore di ottenere una moglie [5/9], dato che gli alleati morti non partecipano alla

¹⁸ Richard Dawkins, *Il gene egoista* (1989), Mondadori, Milano, 1992, pp.94 e 99. Consiglio la lettura di questo e degli altri libri di Dawkins, quali esempi magistrali di alta divulgazione scientifica.

spartizione. *Il guadagno medio è lo stesso* [$9/11 \times 5/9$], cioè 0,45 mogli. Persino se è probabile che sei membri restino uccisi, cosa che riduce le probabilità di sopravvivenza a meno della metà [$5/11$], il bottino viene diviso tra meno candidati (cinque donne per cinque vincitori), quindi chi sopravvive ha la certezza di avere una moglie e il guadagno che si può aspettare [$5/11 \times 5/5$] è, ancora una volta, di 0,45 mogli¹⁹.

La logica del modello vede variare insieme la probabilità negativa di restare uccisi e quella positiva di ottenere il premio di guerra. Finché ciò accade, l'elevarsi del pericolo non basta a bloccare il comportamento bellico.

Quest'impostazione ha anche precisi risvolti operativi: se alteriamo qualcuna delle condizioni (a)-(b)-(c)-(d), la previsione è che gli uomini smetteranno di unirsi a fini bellici.

La spiegazione basata sul 'paradosso del potere'

Non di rado gruppi etnici assai più poveri e deboli scatenano azioni di violenza, saccheggio, estorsione e vera e propria guerra contro gruppi ben più dotati di risorse materiali ed organizzative. È una scelta puramente irrazionale? No, risponde l'economista Jack Hirshleifer invocando la logica dei costi comparati²⁰.

Un gruppo meno dotato di risorse (economiche ed organizzative) può redistribuire a proprio favore le risorse della collettività, se dispone di un *vantaggio comparato nell'esercizio del potere estorsivo*. Immaginiamo il caso più semplice: due gruppi, i Rossi ed i Gialli, si scambiano risorse mediante atti di produzione oppure mediante atti di estorsione. A ciascuno conviene praticare il tipo di azione per la cui realizzazione occorre un impiego relativamente più intenso dei fattori di cui ha una dotazione relativamente più abbondante: così i Gialli, più poveri di input produttivi quali il capitale o il lavoro qualificato, s'avvantaggiano praticando l'estorsione, i cui input (coordinamento e violenza) posseggono in proporzione maggiore; ovvero è per essi conveniente privilegiare azioni economiche relativamente ad alta intensità di coordinamento e violenza, contro (i risultati di) azioni a intensità di capitale e lavoro relativamente più elevata.

Entrambi i gruppi rifiutano qualsiasi accordo che li faccia stare peggio di come starebbero continuando a fronteggiarsi: i Rossi accettano di cedere parte delle proprie risorse ai Gialli finché gli svantaggi netti – i costi di opportunità – di una loro condotta alternativa di resistenza supererebbero l'entità dell'estorsione che subiscono; mentre ai Gialli conviene esercitare potere estorsivo sui Rossi finché la spesa che ciò comporta non eguaglia al margine l'importo che da essa ricavano.

Supponendo che i due gruppi siano uguali sotto il profilo della tecnologia e della domanda, ciascuno seleziona a quale attività principalmente dedicarsi sulla base della *dotazione originaria di input* in suo possesso.

¹⁹ Steven Pinker, *Come funziona la mente* (1997), Mondadori, Milano, 2000, p.551.

²⁰ J. Hirshleifer, "The Paradox of Power", *Economics and Politics*, 3(3), 1991, pp.177-200; ora in Id., *The dark side of the force. Economic foundations of conflict theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, cap.3.

Il *paradosso del potere*, come lo chiama Hirshleifer, mostra che la distribuzione finale della ricchezza è, tra due gruppi, meno diseguale della distribuzione iniziale delle risorse. In questo schema logico, infatti, i Gialli dispongono di un vantaggio relativo nello svolgere azioni espropriative. Sta qui il carattere paradossale della situazione: *i Gialli sono avvantaggiati proprio in quanto più poveri*. Le azioni produttive sono spesso più costose di quelle espropriative: le une mobilitano vari input e un'organizzazione complessa, mentre per le altre può bastare un rozzo strumento di violenza.

È più facile distruggere che creare. Una casa che richiede a un individuo parecchi anni per essere costruita, può essere distrutta in un'ora da qualsiasi giovane delinquente che ha in tasca gli spiccioli per comprarsi una scatola di fiammiferi. [...] Questo potere di danneggiare è, nella malavita, la base per ricatti, estorsioni e rapimenti; nel mondo degli affari per boicottaggi, scioperi e serrate (Thomas Schelling).

Ne segue che ai Gialli conviene specializzarsi in atti espropriativi *relativamente* ai Rossi. Ciò, ovviamente, vale finché rimane il dislivello di costi tra le due azioni economiche. Se il rapporto benefici-costi dovesse per qualche ragione eguagliarsi, i due gruppi – prescindendo dalla loro diversa disponibilità di risorse iniziali – sarebbero indifferenti sul tipo di azione da effettuare.

La logica di questo modello aiuta a dare risposta alla questione posta all'inizio.

Lezione 7

Le nuove guerre: alcune linee di risposta

La tesi della necessarietà dell'esito bellico è fondata sul fatto che le guerre ci sono sempre state. Tuttavia tale prova non è, isolatamente assunta, un fattore decisivo, come non lo è ogni prova meramente fattuale quando non sia accompagnata da un adeguato supporto esplicativo di tipo teorico. Che ci siano sempre state guerre non implica affatto che ci siano state tutte le guerre che avrebbero potuto esserci. Molte guerre che avrebbero potuto esserci non ci sono state, perché sono state soffocate prima che scoppiassero. La storia ci insegna tanto che gli uomini hanno fatto guerre quanto che non le hanno fatte. La guerra è un evento non necessario, ma possibile. La controprova decisiva è questa: le guerre sono tanto poco necessarie, nel senso di inevitabili, che l'uomo ha scoperto da millenni, e ha applicato nell'epoca storica sempre più estesamente e consapevolmente, un'istituzione atta ad impedirle, per lo meno in un dato ambito, vale a dire la monopolizzazione della forza. In tale chiave, pur se il *bellum* appare legato alla politica da un vincolo strutturale, non esistono ragioni conclusive e definitive per affermare che la guerra sia deterministicamente iscritta nel "codice genetico" dell'umanità, sia sotto il profilo biologico, sia sotto il profilo antropologico, sia infine sotto il profilo storico (Domenico Fisichella).

In quale ordine mondiale si collocano le 'nuove guerre'?

Nel riquadro che segue riassumiamo alcuni scenari politici. I primi due riguardano il passato, i quattro successivi concernono interpretazioni diverse di quello che succede e che potrebbe accadere.

Modelli di governo	Istituzioni politiche	Fonte di legittimità	Sicurezza
Sistema degli Stati	Stati-nazione	Costruzione nazionale, patriottismo	Difesa esterna, pacificazione interna
Guerra fredda	Stati-nazione, blocchi, istituzioni transnazionali	Ideologia: libertà o socialismo	Deterrenza, coesione del blocco
Scontro delle civiltà	Stati-nazione, blocchi di civiltà	Identità culturale	Difesa della civiltà all'interno e all'esterno
Anarchia ventura	Sacche di autorità	Inesistente	Isole fortificate di civiltà in un contesto di violenza
Ordine imperiale	Iperpotenza	Ideologia umanitaristica	Guerra preventiva come "guerra giusta"
Governo cosmopolitico	Istituzioni transnazionali, Stati-nazione, Governo locale	Umanitarismo	Fine della guerra moderna, applicazione del diritto cosmopolitico

Il nuovo nesso tra diritti umani e diritto internazionale

Aggiungiamo qualche precisazione, rispetto a quanto già esposto, sulla scenario del *governo cosmopolitico*. Esso non si propone di costituire un unico governo

mondiale. Piuttosto, molte entità politiche di tipo territoriale (dalle municipalità fino alle organizzazioni continentali) opererebbero all'interno di regole condivise.

Una rete di istituzioni internazionali svolgerebbe compiti di 'vigilanza globale' per l'applicazione di norme di comportamento (del diritto umanitario).

Il passaggio da un ordine mondiale nazional-statale a uno cosmopolitico può essere inteso come un cambio di priorità radicalmente innovativo tra diritto internazionale e diritti umani. In luogo del principio secondo cui il diritto internazionale non rispetta i diritti umani, valido nella prima modernità caratterizzata dallo stato nazionale, nella seconda modernità subentra il principio per il quale i diritti umani non ubbidiscono al diritto internazionale. Le conseguenze sono rivoluzionarie: crolla l'ordine finora vigente delle distinzioni fondamentali tra guerra e pace, politica interna e politica estera. [...] È stato in Kosovo – con gli attacchi 'illegittimi' della Nato alla Jugoslavia – che abbiamo assistito alla nascita della guerra postnazionale (Ulrich Beck).

Torniamo qui sul tema – delicatissimo e controverso – della 'guerra giusta' in nome dei diritti soggettivi: nella precedente lezione ne abbiamo parlato (criticamente) in riferimento alle 'ingerenze umanitarie' violente degli Stati Uniti. Ma se a effettuare una 'guerra giusta' fosse un 'governo cosmopolitico', ciò cambierebbe davvero i termini della questione? Il dibattito resta aperto. Noi ci torneremo nella lezione 21.

La nuova forma delle soluzioni negoziate

Il 'governo cosmopolitico', tuttavia, ancora non esiste. Quello di cui disponiamo è l'Onu. Sebbene i dati vadano sempre interpretati, e non parlino da soli, quelli che seguono appaiono eloquenti¹:

Bilancio totale dell'Onu nel 1995-96 (bilancio biennale)	18,2 miliardi \$
Ricavi di un singolo produttore di armi americano (Lockheed Martin) nel solo 1995	19,4 miliardi \$
Spese per operazioni di mantenimento della pace dell'Onu nel 1995	3,6 miliardi \$
Spese militari mondiali nel 1995	767 miliardi \$
Numero degli addetti Onu per operazioni di mantenimento della pace ogni 150.000 persone nel mondo	1
Numero di soldati degli eserciti nazionali ogni 150.000 persone nel mondo	650
Contributo degli USA procapite al bilancio Onu	\$7
Contributo della Norvegia procapite al bilancio Onu	\$65
Numero dei militari USA in servizio in missioni di pace sotto il comando Onu nel 1994	965
Numero dei militari USA in servizio in missioni internazionali sotto il comando USA nel 1994	86.451

¹ Franz J. Broschimmer, *Ecocidio* (2002), Carocci, Roma, 2003, p.170.

Sebbene le Nazioni Unite rispettino il principio di sovranità degli Stati, può accadere che vengano implicate in ‘nuove guerre’ nel quadro di tre diversi mandati: (i) quando un conflitto rappresenta un pericolo per il mantenimento della pace; (ii) quando si tratta di un problema di decolonizzazione; (iii) quando implica violazioni massicce dei diritti umani.

Accanto all’Onu sono attivamente intervenute la Nato, la CSI e la Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale.

Questi organismi hanno tradizionalmente cercato *soluzioni negoziate* tra i belligeranti. Con risultati spesso deboli e ambigui:

1) I colloqui danno legittimazione pubblica a soggetti che non di rado sono criminali.

2) È difficile trovare soluzioni che si auto-sostengono, dato che le fazioni hanno scopi particolaristici. Un’opzione è la divisione territoriale, una sorta di apartheid basato sull’identità. Ma non costituisce una soluzione stabile.

3) Gli accordi sopravvalutano la capacità-volontà delle fazioni a rispettarli. Solo finché vi è insicurezza, i belligeranti prosperano.

4) L’assistenza umanitaria può contribuire al funzionamento dell’economia di guerra.

Le truppe di pace possono perdere qualsiasi legittimità astenendosi dall’intervenire mentre si commettono crimini terribili oppure schierandosi al fianco di gruppi che li commettono. 5) In occasione della caduta di Srebrenica, migliaia di bosniaci mussulmani vennero massacrati dalle truppe serbo-bosniache davanti agli occhi dei caschi blu dell’Onu. 6) Intorno al 1994, un contingente di 5.000 soldati sarebbe bastato per bloccare l’uccisione di 5-800.000 ruandesi. 7) Quando invece le truppe di pace minacciano bombardamenti o sanzioni economiche, rischiano di identificare i signori della guerra con la popolazione, anziché isolarli.

Una diversa linea di risposta consiste nel passare dalla *macroanalisi*, dedicata ai modelli di governo politico-economico delle nuove guerre, alla *microanalisi*, che si concentra su linee d’intervento locali. In questa direzione, si tratta anzitutto di *creare le condizioni per una mobilitazione politica alternativa*. I mediatori non debbono colloquiare solo coi signori della guerra, ma invitare subito anche capi religiosi, anziani, donne, professionisti. Sono questi i soggetti a cui la guerra ha sottratto il potere.

Due punti di forza di questa strategia sono:

- a) Nelle ‘nuove guerre’ la partecipazione popolare è bassa, le fedeltà cambiano e le fonti di entrata si esauriscono. Dunque chi oggi è messo ai margini, domani può salire alla ribalta, specie se appoggiato dai mediatori internazionali.
- b) Più i nuovi gruppi diventano visibili e acquisiscono consenso, più si riduce il potere delle fazioni in guerra.

È essenziale che le organizzazioni internazionali assicurino la sicurezza, e se possibile alcune basi territoriali, a questi soggetti ‘positivi’. Da ciò i ‘corridoi

umanitari' e la costituzione di 'aree sicure' in cui far emergere politiche dell'inclusione.

Ne segue che – oltre a separare i belligeranti – le truppe di pace debbono svolgere *compiti di polizia*. Sostituirsi a uno Stato che manca.

I mediatori debbono inoltre, nelle 'zone sicure', far ripartire l'economia locale, riattivando anzitutto le infrastrutture – acqua, energia, trasporti, posta e telecomunicazioni.

Il documento di Ginevra: una microanalisi senza le macrocondizioni

Il conflitto tra israeliani e palestinesi può ricevere tre soluzioni.

Prima soluzione: sfinita dalla repressione e dallo strangolamento economico, la maggioranza dei palestinesi si dissocia dai combattenti (e dagli attentati dei kamikaze in particolare) e accetta di sopravvivere come cittadini di serie B in una Palestina trasformata in un Bantustan. Ma la storia mostra che l'arrivo di una nuova generazione rilancerà il combattimento, in quanto le tendenze demografiche favoriscono i palestinesi. Seconda soluzione: in seguito all'aggravamento del conflitto, una massa significativa di palestinesi sceglie l'esilio o vi è costretto. Il problema è che il solo paese d'asilo è la Giordania, che sarebbe così presto o tardi trasformata in stato palestinese sostitutivo (è il punto di vista del Likud) con i rischi connessi di radicalizzazione di uno stato del genere: si arriverebbe a un rilancio del nazionalismo arabo a livello regionale. Terza soluzione: davanti all'impasse si torna a negoziare sulla base di una separazione territoriale, in cui l'estensione dello Stato d'Israele al di là delle frontiere precedenti il 1967 avrebbe per corollario una ritirata da una parte delle colonie, che rappresentano, più di Gerusalemme, la causa principale dell'intifada, in particolare in ragione del confronto quotidiano e permanente di colonie ebraiche sempre più predatrici (acqua, terre, risorse, strade) con una popolazione palestinese in crescita demografica².

Nel novembre 2003 – entro il quadro appena delineato – il conflitto israelo-palestinese sembra affidato a repressioni violente, da un lato, e ai kamikaze, dall'altro lato. Eppure, in un vuoto d'iniziative politiche ufficiali, due gruppi di personalità nongovernative giungono a elaborare una brillante microanalisi (nel senso sopra menzionato), ossia un piano di pacificazione centrato sulla geometria endogena delle forze³:

Frontiere. Le frontiere tra Israele e lo Stato palestinese saranno quelle del 4 giugno 1967. Un corridoio, sotto sovranità israeliana ma amministrato dai palestinesi, unirà la Cisgiordania alla Striscia di Gaza.

Colonie. Israele dovrà trasferire fuori dai territori dello Stato palestinese i suoi cittadini che vivono nelle colonie a Gaza e in Cisgiordania. Dovrà inoltre conservare intatte le infrastrutture che saranno consegnate ai palestinesi.

² Olivier Roy, *L'impero assente* (2002), Carocci, Roma, 2004, p.65.

³ Questo Documento è consultabile all'indirizzo <http://dex1.tsd.unifi.it/juragentium/it/>, voce "Documenti" della rubrica "La questione palestinese".

Status palestinese. Lo Stato non potrà avere un esercito proprio ma solo una forza di sicurezza per il controllo delle frontiere e l'ordine interno. La forza di sicurezza sarà formata sotto sorveglianza internazionale.

Ritiro israeliano. Israele dovrà ritirare tutto il suo personale militare dalla Cisgiordania e da Gaza. Il ritiro è previsto in tre fasi: 9, 21 e 30 mesi dalla firma dell'intesa. Alcuni posti di controllo israeliani rimarranno in Cisgiordania.

Gerusalemme. Sarà la capitale dei due Stati. Verrà costituito un comitato di coordinamento tra i due municipi (israeliano e palestinese) e un comitato consultivo con rappresentanti cristiani, musulmani ed ebraici.

La città vecchia. I quartieri cristiano e musulmano, compresa la Spianata delle Moschee, passeranno sotto sovranità palestinese. Quello armeno sarà condiviso: sovranità palestinese, sicurezza israeliana. Ci sarà inoltre una forza di controllo internazionale.

Rifugiati. I palestinesi espulsi dal '48 hanno cinque opzioni: stabilirsi nello Stato palestinese, avere compensazioni finanziarie, rientrare in Israele ma a discrezione israeliana, restare nel Paese in cui sono o sceglierne un altro.

Dal momento in cui questo tentativo è stato avviato, quasi nulla è accaduto: esso infatti, com'è ovvio, non può supplire alla mancanza delle macrocondizioni (a cominciare da un'autorità internazionale *super partes* e capace di vincolare le parti). Nondimeno vanno rilevati tre aspetti: a) l'intelligenza negoziale con cui le parti elaborano (micro)percorsi percorribili, mostrando che soluzioni reciprocamente ragionevoli sono possibili; b) l'emergere di soggetti delle due società civili, sottorappresentati nei rispettivi governi, e dotati di motivazioni più vigorose a sciogliere l'*impasse* (su questo punto insisteremo più avanti); c) a differenza dei precedenti accordi di Oslo (che ebbero in parte gli stessi protagonisti), stavolta l'approccio *non è graduale*. Ad Oslo si prefiguravano una serie d'intese parziali che, ripromettendosi di creare un clima di fiducia e di riconciliazione, lasciavano per ultime le questioni più spinose, come il futuro di Gerusalemme e il diritto al ritorno dei profughi palestinesi. Stavolta invece si affrontano fin dall'inizio tutti i nodi. In questa chiave, la rinuncia ad esercitare il diritto al ritorno nel territorio dello Stato d'Israele per i milioni di rifugiati in cambio della sovranità sulla Spianata in cui sorge le moschee Al Aqsa e Omar, è un passo in avanti coraggioso e *potenzialmente* decisivo.

Prevenire il conflitto: il modello del *Fund for Peace*

Proprio in quanto manca, o è gravemente inadeguata, un'autorità *super partes* che possa bloccare e risolvere una guerra, diventa cruciale (e *relativamente* più agevole) provare a *prevenire*.

La prevenzione di un'escalation violenta dei conflitti comprende due fasi distinte: il riconoscimento tempestivo (*early warning*) di una situazione di conflitto violento potenziale e l'azione tempestiva (*early action*), cioè la prevenzione in senso proprio.

Qui ci occupiamo solamente dell'*early warning*, segnalando l'approccio del *Fund for Peace*, un'organizzazione non governativa con sede a Washington⁴.

Il modello del *Fund of Peace* individua dodici *indicatori* identificati come variabili critiche e basati su analisi storiche comparative dei conflitti mondiali. Questi indicatori forniscono una “radiografia” del paese in un momento preciso. Successive verifiche possono poi andare a formare dei trend per determinare se si va verso un miglioramento o un peggioramento della situazione interna del paese. Non è possibile identificare un valore da attribuire agli indicatori (che variano da 0, quando l'indicatore non è presente, a 10, quando è molto intenso) che rappresenti un “punto di rottura” per tutte le società, poiché esso varia da paese a paese. Tuttavia l'intensità e i valori alti attribuiti agli indicatori permettono di cogliere il rischio di conflitti interni e di violenza.

Alcuni indicatori sono quantitativi altri qualitativi.

INDICATORI SOCIALI:

crescente pressione demografica. Non solo riguardo alla crescita della popolazione rispetto all'offerta di cibo, ma anche riguardo alla distribuzione spaziale dei gruppi etnici, ossia al radicamento dei gruppi nel territorio e, più in generale, alla relazione tra gruppi etnici e dotazioni fisiche;

massicci movimenti di rifugiati o spostamenti interni di persone, che fanno crescere la densità della popolazione, sono causa di degradazione dell'ambiente, competizione per la terra, malattie, scarsità di cibo e di acqua. Tutto ciò può generare conflitto e violenza. Uno degli esempi più significativi per illustrare questo problema è ciò che è avvenuto nella regione dei grandi laghi in Africa dove cinque nazioni – Congo, Rwanda, Burundi, Uganda e Tanzania – furono colpite da due milioni di rifugiati che si spostarono con il genocidio del Rwanda del 1994;

retaggio di gruppi alla ricerca di vendetta o con gravi motivi di risentimenti;

cronica e sostenuta fuga di persone. Non è un esodo di massa, ma un fenomeno lento e volontario che provoca una “fuga dei cervelli” in quanto riguarda spesso principalmente la classe media. Il fatto che persone produttive e con capacità pensino di non poter più vivere nel loro paese, è un chiaro segno di un conflitto imminente.

INDICATORI ECONOMICI:

sviluppo economico diseguale tra gruppi accentuato e profondo declino economico

INDICATORI POLITICO/MILITARI:

criminalizzazione o delegittimazione dello Stato. Si manifesta con aumento della criminalità, diffusi scandali governativi, corruzione della classe dirigente, massiccia evasione delle tasse e del servizio militare, o richiesta da parte dei dissidenti di applicare sanzioni economiche nei confronti del proprio paese, come è avvenuto in Sud Africa durante l'*apartheid*;

⁴ Si veda all'indirizzo <http://www.fundforpeace.org/programs/cpr/cpr.php>

*progressivo deterioramento dei servizi pubblici
sospensione o applicazione arbitraria della “rule of law” e vaste violazioni dei diritti umani*

apparato di sicurezza operante come “Stato senza Stato”

ascesa di elites divise in fazioni

interventi di Stati terzi o di attori politici esterni.

Quando questi indicatori si presentano insieme e appaiono gravi, rendono manifesto in modo chiaro un “early warning” di un paese sulla via della violenza e del possibile collasso.

Chiaramente questo modello proposto dal *Fund of Peace* non è un paradigma valido per tutti i conflitti, ma offre un quadro concettuale e metodologico per anticipare, monitorare e preparare le risposte ad un collasso interno e può essere utilizzato da organizzazioni multinazionali, governi, istituti di ricerca per le loro missioni e ricerche e per valutare il grado di rischio di società.

Le strategie di *power sharing*

Un’importante linea di (micro)risposta – quando la guerra è già divampata – consiste nell’istituzionalizzare il processo di pace mediante il metodo del *power sharing* (PS). Esso consiste in percorsi di divisione dei poteri *all’interno di quadri istituzionali comuni*, non di una ripartizione dei poteri su base etnica che – come abbiamo visto – dà luogo a nuove forme di *apartheid* ed è instabile.

Definiamo ‘istituzioni PS’ quelle regole che, oltre a stabilire come le decisioni sono prese dai gruppi nella sfera politica, allocano i diritti di prendere le decisioni, inclusi gli accessi alle risorse statali, tra le collettività in competizione per il potere⁵.

Sul piano politico, il PS comprende la rappresentanza elettiva proporzionale; la rappresentanza amministrativa proporzionale; la rappresentanza proporzionale nell’esecutivo.

Sul piano territoriale, il PS crea divisioni tra livelli autonomi di governo municipale, regionale, federale.

Sul piano economico, il PS definisce la ripartizione tra i gruppi delle risorse comandate o prodotte dallo Stato.

Dividendo e bilanciando il potere tra i gruppi, il PS riduce il pericolo che una fazione qualsiasi divenga dominante e minacci la sicurezza delle altre.

Più esteso è il dispositivo di PS richiesto in un negoziato di guerra civile, più facilmente la pace può durare nel lungo periodo.

Nelle guerre di lunga durata dovrebbe accrescersi l’interesse delle fazioni in lotta per una pace stabile. (Ma sappiamo che talvolta la guerra è ‘fine a se stessa’).

Negoziati che richiedono l’intervento di terze parti per il mantenimento degli impegni, riescono più efficacemente a raggiungere una pace stabile.

⁵ C. Hartzell, M. Hoddie, “Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management”, *American Journal of Political Science*, 47(2), 2003, p.320.

Negoziati in conflitti politico-economici hanno più successo di quelli in conflitti basati sull'identità.

Il rischio di rotture degli accordi è massimo durante il primo mese e tende a declinare col trascorrere del tempo.

LETTURA: APPROFONDIMENTO SUI METODI DI *POWER SHARING*

I metodi di *Power Sharing* (PS) sono «pratiche e istituzioni volte alla formazione di un sistema di governance nel quale tutti i maggiori gruppi della società detengono permanentemente una parte del potere» (Timothy D. Sisk). Queste strategie si basano sull'esercizio congiunto del potere e possono porre fine alle guerre combattute per stabilire chi debba detenere il potere. Il PS viene generalmente proposto nell'ambito dei conflitti etnici, poiché è una valida alternativa alla ripartizione dei poteri su base etnica. La creazione di stati sovrani per ogni gruppo etnico che combatte per l'autodeterminazione è spesso una soluzione impraticabile. Al contrario, le richieste di autonomia possono essere soddisfatte all'interno dell'organizzazione politica degli stati già esistenti. Le tecniche di PS possono essere utili anche in assenza di un sistema politico democratico ben sviluppato. I fattori che favoriscono il successo del PS sono: la percezione da parte dei soggetti interessati delle loro differenze come una ricchezza per la società e non come dei caratteri innati ed immutabili; l'unità interna e la buona organizzazione dei gruppi; il timore della continuazione della violenza e un desiderio di pace profondo e diffuso. Inoltre, è necessario che i leader moderati siano propensi ad impegnarsi nelle strategie di PS; che le decisioni non siano imposte dall'esterno; che queste prevedano una distribuzione equa delle risorse e, infine, che durante il processo di pace gli elementi più estremistici degli accordi iniziali siano gradualmente sostituiti con altri più integrativi e liberaldemocratici. La realizzazione di questo metodo si scontra sia con la riluttanza dei gruppi che detengono il potere di cederne parte ad altri, che con la richiesta di un cambiamento più radicale e rapido da parte dei gruppi che sono privi di potere. Per questo, talvolta, le proposte di PS rischiano di aggravare il conflitto piuttosto che risolverlo. Comunque, se il gruppo minoritario mette in evidenza che anche l'avversario trarrà vantaggio dalla migliore convivenza e propone un percorso accettabile da entrambi per raggiungere l'autodeterminazione di ogni gruppo, il PS avrà probabilmente successo.

Le forme di democrazia che enfatizzano il PS sono più adatte per le società plurietiche rispetto alle democrazie maggioritarie. I sistemi politici di PS sono quelli basati su coalizioni governative che comprendono la maggioranza dei gruppi etnici della società. Si possono distinguere due forme di democrazia PS: le democrazie consociative e quelle integrative. Nelle democrazie *consociative* la convivenza tra gruppi etnici è simile a quella degli stati confederali. I gruppi hanno autonomia al loro interno e i leader dei vari gruppi negoziano insieme la gestione del conflitto. Questa autonomia può essere limitata a fattori culturali, ad esempio la religione o l'istruzione, oppure può essere estesa alle sfere politica, economica e sociale. Le democrazie consociative possono garantire ai gruppi l'autonomia territoriale, la rappresentanza proporzionale nell'amministrazione, nelle elezioni parlamentari e il riconoscimento dei diritti dei gruppi. Portando all'estremo questa forma, si può garantire la completa indipendenza e permettere al gruppo minoritario di formare un proprio stato nazionale.

Principi	Pratiche	Problemi
Ampie coalizioni tra partiti politici etnici	Governi di coalizione ampia	Le élite possono riaccendere il conflitto per riacquisire il potere
Veto su importanti questioni interne ai gruppi	Definizione dei diritti dei gruppi in termini costituzionali per gruppi culturali, religiosi o etnici	Può rafforzare le divisioni etniche nella società piuttosto che promuovere la comprensione interculturale
Proporzionalità	Rappresentanza elettiva proporzionale, allocazione proporzionale di impieghi, spesa pubblica e partecipazione	Può riflettere bene le divisioni nella società, ma non incentiva la costruzione di ponti tra le diverse comunità
Autonomia di gruppo	Federalismo	Può disincentivare i gruppi a convivere pacificamente

Le democrazie *integrative* incoraggiano i leader dei gruppi alla moderazione, favoriscono la cooperazione tra gruppi a tutti i livelli di governo e prevedono che la governance includa leader di ogni gruppo. Questo approccio mira a creare uno stato centrale unitario ed inclusivo, a realizzare processi decisionali etnicamente neutrali, implementare politiche sociali ed economiche di tipo *ethnicity-blind* e adottare un sistema elettorale che favorisce le coalizioni multietniche.

Principi	Pratiche	Problemi
Incentivi alle élites e alle masse alla moderazione su temi controversi	Un presidente che sostiene tutti i gruppi e che enfatizza la moderazione e la riconciliazione (come Mandela)	È difficile trovare leaders che guidino un tale processo
Contestazione all'interno dei gruppi e moderazione tra gruppi nei contesti elettorali	L'uso di un sistema elettorale "vote-pooling", come il Voto Trasferibile Singolo o il Voto Alternativo	Le persone possono non voler votare per candidati che non appartengono alla loro comunità
Minoranze influenti e non solo rappresentate	Il federalismo è un modo per dare a tutti i gruppi minoritari accesso al potere in varie regioni; la formazione di leaders nazionali moderati avviene a livello regionale	I leaders politici e le figure pubbliche potrebbero non voler rispondere agli incentivi alla moderazione, preferendo che la rappresentanza delle minoranze rimanga simbolica

Dagli anni '90 si parla, accanto al metodo classico del PS, del *power sharing* complesso (PSC), il quale si distingue per tre aspetti essenziali: a) Innanzitutto la maggior parte della letteratura sul PS non riflette più adeguatamente la prassi contemporanea. Infatti, i casi pratici di PS negli anni recenti hanno utilizzato simultaneamente diverse strategie di *conflict management*, oltre ai tradizionali approcci consociativi, integrativi e di autonomia. Per questo i nuovi metodi non sono più monodimensionali, ma complessi. b) La seconda caratteristica del PSC è la necessità del coinvolgimento internazionale. Ci sono sempre più casi in cui gli attori internazionali, che siano singoli Stati od organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite o l'OCSE, sono ampiamente coinvolti nel negoziare o nell'implementare piani di PS, che sono qualitativamente diversi da quelli formulati solo da soggetti nazionali. In questo senso la presenza di attori internazionale fa sì che i programmi siano più articolati, poiché ogni soggetto porta la propria esperienza e aggiunge nuove idee. c) Inoltre i piani PSC prendono in considerazione una gamma molto più vasta di problemi, ad un numero più elevato

di livelli, rispetto a quelli ipotizzati nelle teorie classiche di PS. Così, gli accordi contemporanei analizzano problemi strutturali diversi (politiche economiche, comunicazione e media, sanità e servizi sociali, istruzione, amministrazione della giustizia, diritti umani e delle minoranze, relazioni internazionali, ecc.) in vari ambiti (nazionale, regionale, locale, ecc.). Inoltre i piani di PSC riconoscono che le diverse istanze di governo richiedono diverse strategie. Infine gli accordi sottolineano l'importanza di tutti gli attori, non solo le élites, ma anche gruppi della società civile, categorie professionali e altri, come potenziali strumenti per il mantenimento degli accordi di pace.

Ricostruire il consenso può convenire a tutti i combattenti

Si è visto che le strategie di PS richiedono elementi di convergenza e di mutuo interesse da parte dei maggiori attori che stanno tra loro combattendo. È sensato ipotizzare che ciò possa avvenire? Per rispondere, occorre richiamare il nesso che corre tra legittimità e consenso del potere.

Per controllare la violenza, occorre ricostruire la *legittimità*: ossia dei meccanismi sociali – protocolli democratici, ingiunzioni religiose, credenze ideologiche e molti altri – per cui la gente obbedisce a regole condivise, composte da diritti e da doveri.

Ma non esiste legittimità che non sia fondata sul *consenso*. Ciò perché «il più forte non è mai abbastanza forte per riuscire a restare per sempre il padrone, a meno che non trasformi la forza in diritto e l'obbedienza in dovere». Questa celebre frase di J.J. Rousseau segnala che ogni potere poggia in definitiva sull'adesione volontaria: nemmeno Hitler era in grado di dare ordini che i suoi subalterni non fossero disposti – ai vari gradini della gerarchia del regime – ad accogliere. Il problema del consenso nasce dunque *prima* del problema della legittimità: il primo è necessario anche nelle situazioni – come quella di una guerra feroce – in cui la seconda viene del tutto violata.

La mia ricerca del consenso è, per definizione, un tentativo di convincere gli altri. Ciò si effettua invocando motivi che non riguardano soltanto me, ma pure loro. Se riesco a individuare argomenti tali da metterci d'accordo, ottengo un doppio vantaggio. Nell'immediato, riscuoto l'approvazione di alcuni e quindi allargo la mia coalizione e rafforzo il mio potere. Sul lungo periodo, riesco a meglio difendere la mia posizione se le condizioni cambieranno: se infatti impongo unicamente il mio stretto tornaconto – concedendo poco o nulla agli altri – posso stravincere adesso, ma verrò sbranato non appena sarò più debole; se invece illustro i miei fini in nome di Interessi Universali e di Valori Etici dell'Umanità, quando sarò più vulnerabile potrò ancora appellarmi a quelle ragioni, stracchiandole stavolta non per prevalere bensì per essere tutelato.

Quando pertanto la guerra si presenta come un processo d'incertezza ontologica, lungo il quale ignoro come sarò domani, può convenirmi non restare abbarbicato a ragioni particolaristiche, esaltando piuttosto qualche Ragione o Verità che, *se*

riscuote consenso, possa darmi un'assicurazione sul futuro. Così, nemici irriducibili possono convergere sull'opportunità di cercare il consenso reciproco e quello di Terzi.

Va rimarcato che ciò tende a succedere a misura che, nella guerra, dilaga l'incertezza: se invece sapessi che vincerò, quando, come, con quali costi, il mio interesse alla consensualità tenderebbe a scomparire. Peraltro, le guerre in cui domina l'incertezza sono proprio le peggiori. Se ne conclude che il problema di riedificare una convivenza civile in presenza di 'conflitti intrattabili' può trovare una risorsa sociale nell'esigenza di consenso che nasce dall'incertezza più estrema.

Come può realizzarsi un simile percorso? Ovviamente, non esiste un'unica ricetta semplice. Due modalità importanti sono:

- a) implementare il coordinamento;
- b) espandere l'orizzonte delle alternative oggetto di conflitto.

Implementare il coordinamento

Quando la cooperazione è debole, la leva principale sta nell'implementare il coordinamento:

1) Distinguiamo tra conflitto, coordinamento e cooperazione. Nelle interazioni di *puro conflitto*, una parte può guadagnare soltanto se le altre parti coinvolte perdono: è il caso della guerra o del poker. Nelle interazioni di *coordinamento*, una parte può guadagnare soltanto se anche le altre parti coinvolte guadagnano: è il caso delle norme del codice della strada. Infine, nelle interazioni di *cooperazione* convivono elementi di conflitto e di coordinamento: è il caso degli scambi mercantili, o del regime democratico.

2) Negli interventi sulle 'nuove guerre', il problema cruciale riguarda *le modalità con cui la cooperazione può esistere e rafforzarsi*.

3) Qui entra in scena il coordinamento, che può spesso costituire un prerequisito della cooperazione. Se infatti dominano inizialmente condotte conflittuali, e se la cooperazione scaturisce dall'incontro tra conflitto e coordinamento, la risorsa sociale che va implementata, per favorire l'emergere delle più complesse condotte cooperative, è rappresentata dalle condotte individuali reciprocamente coordinate.

4) I processi di coordinamento possono più facilmente mobilitare l'azione collettiva volontaria, poiché basta strutturare un percorso che liberi le potenzialità implicite di accordo. È ciò che succede nel caso della cattura del cervo: nessun singolo cacciatore può farcela; se però si coordinano gli sforzi di più cacciatori, li si conduce ad un risultato "superadditivo".

Al sistema di guerra si contrappone un *potenziale locale per la pace*, costituito da risorse materiali, umane e simboliche a disposizione per trovare soluzioni pacifiche al conflitto. Si possono distinguere diversi tipi di capacità locali per la pace:

Istituzioni e sistemi. In tutte le guerre civili i mercati continuano a funzionare e a rendere possibili transazioni attraverso le linee di divisione. Anche nei momenti di scontro più acuto, esiste quasi sempre tra le parti un tacito accordo per non danneggiare le infrastrutture (linee elettriche, condotte idriche, strade ecc.).

Atteggiamenti e azioni individuali. In ogni zona di conflitto esistono persone che agiscono in maniera non conforme alla 'logica di guerra'. Nella ex Jugoslavia, l'esempio principale è dato dagli appartenenti a famiglie miste, o da chi si definiva 'jugoslavo', che si sottraevano per questo al processo di polarizzazione etnica e di 'creazione del nemico'.

Particolari categorie professionali e gruppi sociali. Essi condividono spesso atteggiamenti di ostilità o non supporto alla guerra. Della prima categoria possono far parte il personale sanitario, gruppi di intellettuali e professori universitari. Nella seconda categoria rientrano in particolare due gruppi che giocano molto spesso un ruolo decisivo nei processi di *peacebuilding*: le donne e i giovani.

Valori e interessi condivisi. Gli appartenenti a diverse parti in conflitto possono condividere concreti interessi di natura economica, o collegati al mantenimento delle strutture e istituzioni di beneficio comune. Anche determinati valori, come la protezione dell'infanzia, rappresentano delle importanti comunanze che uniscono individui di diverse parti in conflitto.

Esperienze comuni, simboli condivisi. Un'esperienza condivisa può rappresentare la base per una cooperazione tra persone delle diverse parti in conflitto. Esistono spesso anche dei simboli che uniscono gli individui, per esempio particolari monumenti, una storia comune ecc.

All'interno di un conflitto possono esservi molte persone e gruppi che a partire dagli ambiti appena definiti cercano attivamente uno sganciamento dalla logica di guerra e dal sistema di potere che sostiene la continuazione della guerra stessa»⁶.

Espandere l'orizzonte delle alternative oggetto di conflitto

Il metodo di espandere l'orizzonte delle alternative oggetto di conflitto fa parte delle procedure di *conflict transformation*: quando uno scontro non può essere semplicemente controllato ed eliminato, si può provare a alterarne alcuni caratteri.

Esempio. In una sala di lettura, Tizio vuole la finestra aperta e Caio chiusa. Aprendo la finestra della stanza adiacente, Tizio riceve l'aria fresca e Caio non si raffredda.

Invece di continuare a concentrarsi in maniera ristretta sull'oggetto della contesa, si può migliorare la complessiva relazione tra le parti mostrando loro i vantaggi di *altre* opzioni che possono essere coltivate in comune, con mutuo beneficio.

Esempio. Nel '700 questa era un'idea di molti tra i primi economisti: il 'dolce commercio' è un'attività che può incentivare soggetti che belliggeravano tra loro a convivere in pace. Se il mercato funziona, *tutti* possono stare meglio⁷.

Il mediatore può incoraggiare le parti a identificare nuove *issues* e nuovi obiettivi, per esempio frazionando temi generali o introducendo obiettivi comuni sovraordinati, in

⁶ Emanuele Arielli, Giovanni Scotto, *Conflitti e mediazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2003, p.186.

⁷ Albert O. Hirschman, "Interpretazioni rivali della società di mercato", in Id., *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli, 1987, pp.74-76.

modo che le parti possano sviluppare un comportamento cooperativo in questi ambiti, trascendendo il conflitto all'ordine del giorno⁸.

Concludiamo con un'illustrazione ultrasommatoria dei nuovi approcci alla mediazione.

I nuovi metodi della mediazione: due schematizzazioni

Lo svolgimento di un processo di mediazione può articolarsi così:

1. PARTECIPANTI

Canali di comunicazione aperti, anche piccoli e informali, in un tentativo di avviare i contatti e il dialogo;

Tutte le parti vanno coinvolte prendendo sul serio le loro rivendicazioni;

Costruire una coalizione pro-negoziato per aprire dialoghi con speranza di ottenere risultati, e sperare di cooptare gli astenuti, e di persuadere gli esclusi ad adattarsi alle regole di entrata;

Facilitare la possibilità che, nella mediazione, ciascuna parte possa distinguere tra opzioni condivisibili e altre che rifiuta.

2. PRECONDIZIONI E BARRIERE ALLA MEDIAZIONE

Precisare le precondizioni del negoziato e farle accettare da tutti gli entranti;

Dirimere, prima di iniziare, le questioni di legittimità e individuare i portavoce di ogni fazione.

3. LIVELLARE IL CAMPO DI GIOCO

Accettare, almeno dentro il contesto negoziale, il diritto di tutte le parti di essere presenti;

Consentire il coinvolgimento di soggetti prima esclusi;

Tempistica e modalità tali da consentire a ciascuno di giungere ben preparati al tavolo;

Prendere contatti con, e imparare da, altre parti di altri contesti;

Guardare ad un mediatore esterno che possa almeno temporaneamente conferire pari dignità a tutte le parti nel corso dei colloqui e per sottoscrivere l'eguaglianza delle parti intorno al tavolo.

4. DARE MEZZI ADEGUATI ALLA MEDIAZIONE

5. FORME DI MEDIAZIONE

6. LUOGO DI RITROVO E MODO DI SOGGIORNO

7. COMUNICAZIONE E SCAMBI D'INFORMAZIONI

8. IMPOSTARE L'AGENDA DEI CONTENUTI

9. GESTIRE LE PROCEDURE

10. QUADRO TEMPORALE

11. PROCEDURE DECISIONALI

⁸ Arielli, Scotto, *op.cit.*, p.173.

Fasi di escalatione	Dal conflitto latente alla crisi politica	Fase della polarizzazione	Fase della Violenza	Gestione del conflitto nel dopoguerra
Interventi riguardanti tutti i livelli della società	Monitoraggio Cultura Miglioramento Rafforzamento Sviluppo Misure di costruzione della fiducia <i>Peacekeeping</i> Preventivo	dei democratica della tutela delle socioeconomico	diritti della delle strutture equo e Sanzioni economiche Intervento umanitario	umani informazione minoranze multietniche sostenibile Peacekeeping Tribunali internazionali Ricostruzione politica
Vertici politici	Buoni uffici – diplomazia preventiva Facilitazione dei negoziati Creazione di istituzioni per la gestione dei conflitti	Mediazione e premediazione Creazione di istituzioni per la gestione dei conflitti Monitoraggio elettorale come garanzia per una transizione pacifica	Gestione della crisi Mediazione con mezzi coercitivi	Monitoraggio elettorale durante il processo di pace Smobilitazione dei militari e civilizzazione della politica
Dirigenza politica intermedia	Inchieste Informazione su opzioni per risolvere il conflitto Training per lo sviluppo di organizzazioni politiche Sviluppo di una cultura democratica del conflitto	<i>Problem solving workshops</i> Training in risoluzione dei conflitti Commissioni di pace, tavole rotonde		Ricostruzione sociale Facilitazione di incontri per la riconciliazione
Livello di base (leadership locali, popolazioni)	Capacitazione (<i>Empowerment</i>) dei gruppi svantaggiati Educazione alla pace e ai conflitti Sviluppo di comunità	Educazione alla pace e ai conflitti Sviluppo di comunità	Azioni nonviolente per fermare la guerra Azione umanitaria	Riabilitazione psicofisica delle vittime Educazione alla pace Rimpatrio dei rifugiati Sviluppo di comunità

I metodi del *conflict management* e della riconciliazione

Un'altra impostazione promettente segnala il passaggio dalla *conflict resolution* al *conflict management*. La "risoluzione" suggerisce la fine o la rimozione del conflitto, con l'implicazione che quest'ultimo è sempre un aspetto negativo da sradicare. All'opposto, la premessa del nuovo approccio è che il conflitto può essere positivo o negativo. Mentre la violenza è il suo lato distruttivo, il conflitto

può anche costituire il catalizzatore di cambiamenti sociali benefici. In particolare, ognuno si atteggia verso il conflitto in tre maniere:

Oppositiva. Se lo concepisce come un “noi contro loro”, oppure vinco/perdo, oppure tutto/nulla.

Riflessiva. Guardarsi dentro, considerare sofferenze e ferite che il conflitto ha causato e le modalità concrete per ottenere risultati diversi.

Integrativa. Si guarda il problema congiuntamente dal proprio e dall’altrui punto di vista, per comprendere le esigenze dell’avversario.

Per provare a passare dall’approccio (1) al (2) e soprattutto al (3), si avvia un “processo di riconciliazione” il quale non è:

- una scusa per l’impunità
- soltanto un processo individuale
- in opposizione o in alternativa a verità e giustizia
- una risposta rapida
- un concetto religioso
- una pace perfetta
- una scusa per dimenticare

E invece è:

- trovare un modo di vivere che permetta una visione del futuro
- (ri)costruire le relazioni interpersonali
- venire a patti col passato e con i nemici
- un lungo, ampio e profondo processo di cambiamento sociale
- un percorso di riconoscimento, ricordo e apprendimento dal passato volontario e che non può venire imposto.

Mentre il metodo democratico genera soluzioni di compromesso su temi conflittuali, la “riconciliazione” indirizza le relazioni tra parti che hanno da mettere a punto queste soluzioni.

La riconciliazione è un processo che include gli strumenti-chiave della giustizia, della verità, della cicatrizzazione e della riparazione, per procedere da un passato di divisioni verso un futuro condiviso. Per riuscire, la riconciliazione dev’essere un percorso che coinvolge l’intera popolazione (non solo vittime/carnefici) e che dura così a lungo da modificare in modo coerente le attitudini, le aspirazioni, le emozioni e i sentimenti.

I suoi stadi logici sono:

Rimuovere la paura e instaurare una coesistenza non-violenta. “Vivi e lascia vivere”. I leader politici e delle comunità, le istituzioni religiose, le ONG devono promuovere una comunicazione reciproca.

Costruire fiducia e sicurezza.

Verso l’empatia. Essa viene dalla volontà delle vittime di ascoltare chi ha causato le loro sofferenze, e dal riconoscimento da parte dei carnefici delle ragioni di coloro che hanno subito.

Questi tre passaggi appaiono sostenibili solo se vengono via via rimosse le ingiustizie strutturali – politiche, giuridiche ed economiche: il processo di

riconciliazione dev'essere supportato da una condivisione dei poteri, dall'onorare gli impegni reciproci, dalla protezione dei diritti umani.

Ma come realizzare la giustizia? Accenniamo qui ad una sola delle modalità, rimandando per le altre alla bibliografia citata in fondo: quella delle Commissioni per la verità e la riconciliazione.

A partire dall'esperienza storica del trauma dell'olocausto, ma con un'enorme intensificazione negli ultimi vent'anni, ci si è chiesti: che fare quando si tratta di ricostruire una società dopo i crimini di una guerra o di una dittatura, dopo le devastazioni materiali e culturali che vi si sono prodotte, e in genere dopo una sistematica e pervasiva negazione dei diritti umani più elementari? Come si fa a ricominciare a vivere, socialmente parlando?

La via della ricostruzione istituzionale più comune e più ovvia è quella legale: affidare a dei tribunali il compito di perseguire e punire i colpevoli dei crimini. Essa poggia su una ragione importante: ristabilire il dominio della legge, sul sopruso e l'arbitrio, sulla violenza privata. Ma dopo i processi di Norimberga istituiti dagli Alleati contro i responsabili dell'eccidio di molti milioni di persone, soprattutto ebrei, questa via è risultata problematica. Sono i vincitori a processare i vinti, mentre non di rado anche i vincitori si sono macchiati di crimini, sia pure per una causa *giusta*; gli artefici dei crimini spesso si sono limitati ad eseguire ordini, non violando bensì applicando la legge allora in vigore; è impossibile perseguire tutti i colpevoli, e con ciò si rischia d'invalidare un fondamentale principio della giustizia che i tribunali dovrebbero riaffermare, il fatto di essere uguale per tutti; ed è difficile stabilire un limite preciso al di sotto del quale la responsabilità non è perseguibile: che fare della grande massa di minuti esecutori, di indifferenti e opportunisti, di *by-standers*? E infine i tribunali non sono l'istituzione adatta per restituire dignità, visibilità e parola alle vittime, che restano tali.

Più in generale la punizione legale rischia di perpetuare nella società da ricostruire una lacerazione profonda tra vittime e carnefici, di istituire un conflitto polarizzato tra punizione generalizzata e dura (magari con la pena capitale) e perdono 'legale', attraverso procedimenti di amnistia (magari un po' corrivi); così alimentando culture dell'odio e della vendetta, del risentimento e della paura.

Negli ultimi anni si sono moltiplicati i tentativi di aggirare queste difficoltà affiancando questa via legale. Si tratta di affiancare o sostituire i tribunali con *Commissioni per la verità e la riconciliazione* dopo situazioni di dittatura e di guerra civile.

La Commissione non è un tribunale, non istruisce processi e non ha il potere legale di punire. Essa raccoglie le testimonianze dei sopravvissuti in tutti gli angoli del Paese, i racconti delle vittime e quelli dei persecutori, da entrambi i lati dello schieramento; e nel caso in cui questi ultimi raccontano ciò che hanno fatto in un confronto diretto (e drammatico) con le vittime, con un pieno e incondizionato riconoscimento delle proprie responsabilità, essa può proporre l'amnistia, o sarebbe forse meglio dire il perdono, individuale e circostanziato, anzitutto da parte delle vittime. In Sudafrica la Commissione era presieduta dal vescovo nero Desmond Tutu e ha lavorato intensamente per tre anni, in un'opera corale costantemente sorvegliata e discussa da tutti, con l'aiuto dei media⁹.

⁹ Ota de Leonardis, *Le istituzioni*, Carocci, Roma, 2001, pp.137-138.

Si apre la strada all'introduzione, o meglio al recupero, di un terzo tipo di giustizia – oltre alla coppia classica della giustizia distributiva e di quella retributiva: la giustizia riconciliativa o ricostitutiva (*restorative justice*). Essa è una forma di trattamento 'amicale' dei torti, assai distante da quello impersonale e razionale dell'amministrazione statale della giustizia. Implica l'esistenza di un *legame* tra i contendenti (di una 'comunanza'); e la volontà di preservarlo pur nella lite, o di ripristinarlo se spezzato. La sua esemplificazione contemporanea è la Commissione per la verità e la riconciliazione, istituita in Sudafrica nel 1995. Alla logica salomonica della spartizione (con la spada) delle ragioni e dei torti – alla 'giustizia del vincitore' o all'idea di Vittoria come Giustizia – si sostituisce la ricerca (attraverso la parola) del 'riconoscimento reciproco'. La ricostruzione di un legame orizzontale di 'compassione reciproca' o di 'ricomposizione delle fratture' che costituisce l'esito favorevole del processo. Non l'esecuzione di una sentenza, non l'operare anche solo potenziale di un 'potere coercitivo' – come nell'esercizio statale di una giustizia legalistica e retributiva – ma il compimento di una catarsi che liberi i contendenti, e insieme a loro la comunità, del potere dissolvete dell'inimicizia, e permetta di 'elaborare il male' – di neutralizzarlo – dialogicamente¹⁰.

¹⁰ Marco Revelli, *La politica perduta*, op.cit., pp.129-130.

Lezione 8

La criminalità organizzata transnazionale

Tra le modalità *principali* della violenza collettiva contemporanea vi è la “criminalità organizzata”, la quale controlla territori e mercati con arbitrio, intimidazione e corruzione e, riciclando proventi illeciti, s’infiltra in attività economiche lecite.

Il rilievo di questa modalità è oggi crescente:

Cosa Nostra (e i suoi soci: camorra, ‘ndrangheta e sacra corona unita), la mafia americana, i cartelli colombiani, i cartelli messicani, le reti criminali nigeriane, la yakuza giapponese, le triadi cinesi, la costellazione delle mafie russe, i trafficanti di eroina turchi, le posse giamaicane e una miriade di piccoli gruppi criminali regionali e locali, presenti in tutti i paesi, si sono uniti a formare una rete globale diversificata che permea i confini e mette in relazione malaffari di ogni genere¹.

Il crimine organizzato transnazionale, con la capacità di espandere le proprie attività e di mirare alla sicurezza e alle economie dei paesi, in particolare di quelli in via di sviluppo ed in transizione, rappresenta una delle maggiori minacce che i governi debbono fronteggiare per la loro stessa stabilità, per la protezione dei loro cittadini, per la preservazione dell’ordine sociale e per gli ulteriori sviluppi delle loro economie².

L’uso diffuso di tangenti, la mancanza di protezione, l’alto tasso di furti e omicidi sono le cause principali della scarsità degli investimenti esteri.

ORGANIZZAZIONI CRIMINALI TRANSAZIONALI³

Stati Uniti	Cosa Nostra (40.000 membri, 25 famiglie)
Colombia	Narcotrafficanti (25.000 persone, 2.500 gruppi)
Italia	Mafia (Sicilia, 50.000 membri, 150 famiglie), Camorra (Campania, 7.000 membri, 130 famiglie), N’drangheta (Calabria, 5.000 membri, 150 ‘ndrine), Nuova sacra corona unita (Puglia, 2.000 membri, 50 famiglie)
Russia	160.000 membri, 12.000 gruppi
Giappone	Yakuza, Yamaguchi-Gumi (23.000 membri, 750 clan), Sumiyoshi-Rengo (7.000 membri, 170 clan), Inagawa-Kai (7.000 membri, 300 clan)
Hongkong	Triadi: Federazione Wo (40.000 membri, 10 clan), 14 K (25.000 membri, 30 clan), Sun Yee On (50.000 membri)
Altri Paesi	Canada, Messico, Giamaica, Turchia, Albania, Kosovo, Cecenia, Cina, Taiwan, Nigeria, Israele

La criminalità organizzata non fa parte tuttavia – accanto ai vari tipi di guerra e di terrorismo – della violenza *politica* collettiva. Infatti gli obiettivi del crimine organizzato appaiono “politici” in modi provvisori e strumentali, mentre gli scopi ultimi riguardano il guadagno e il prestigio. Il contrario accade per le forme di

¹ M. Castells, *Volgere di millennio* (2000), Università Bocconi Editore, Milano, 2003, p.188.

² P. Williams, E.U. Savona, citati in Felia Allum, Renate Siebert (eds.), *Organized crime and the challenge to democracy*, Routledge, London, 2003, p.5.

³ Si veda *Atlante di Le Monde Diplomatique 2003*, edizione italiana, p.35.

violenza collettiva, in cui la finalità politica domina e sottomette a sé ogni altro motivo.

Il Crimine Internazionale Organizzato dispone del più grande ammontare di assetti liquidi al mondo: il solo commercio di droga muove 321 miliardi di dollari all'anno⁴. Esso genera una quota del Pil dei paesi maggiormente industrializzati stimabile in media intorno al 4%⁵, ma che in Italia (come vedremo) raggiunge il 9,5%. Tale quota è decisamente superiore in parecchi PVS. Parte dei profitti viene investita nella corruzione di governi, di funzionari statali o d'impresе concorrenti. La grande parte viene invece riciclata, cioè reinvestita nell'economia legale. L'origine del termine "riciclaggio di denaro sporco" (*money laundering*) risale agli anni 1920, quando un finanziere della mafia di Chicago acquistò alcune lavanderie (*laundries*) automatiche, dove quindi si poteva pagare solo in contanti. Ogni sera, prima di dichiarare i guadagni del giorno al fisco, aggiungeva denaro "sporco" a quello "lavato". Il riciclaggio si svolge in tre fasi.

- 1) Si introduce il contante nel sistema finanziario mediante banche o altri intermediari che si trovano in paesi con pochi controlli: Panama, Aruba, isole Cayman, Bahamas, Saint Maertens, Vanuatu, Lussemburgo, Austria⁶. Nelle economie di provenienza, tuttavia, le transazioni in contanti superiori a un certo importo (\$ 10.000 negli USA) devono essere notificate. Si procede quindi a ripetute transazioni di \$ 9.999, o meno, secondo il procedimento dello *smurfing* ("ridurre alla taglia di puffo").
- 2) La fase del *layering* consiste nel separare i fondi dalla loro fonte per evitare di essere individuati in occasione di eventuali controlli. Con la globalizzazione dei mercati finanziari, i fondi possono essere trasferiti in tempo reale da un luogo all'altro. Gli *swaps* sulle valute⁷, gli investimenti in azioni diverse e l'uso di parte del denaro sporco come garanzia per ottenere prestiti da fonti legittime, rendono difficile risalire all'origine dei fondi.
- 3) La fase dell'*integration* consiste nell'introduzione del capitale "pulito" nell'economia legale, di solito tramite investimenti immobiliari o azionari, e utilizzando i punti d'accesso più deboli dell'economia legale, in paesi in cui la legislazione contro il riciclaggio è inadeguata.

⁴ Si consulti il World Drug Report 2005: http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html.

⁵ Marco Giacconi, *Le organizzazioni criminali internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2001, p.15.

⁶ In questi paradisi fiscali viene proposta, a prezzi assai competitivi, una vasta gamma di convenienti servizi finanziari: segreto bancario protetto penalmente; assenza di controllo dei cambi; diritto di stipulare ogni tipo di contratto, di effettuare ogni transazione e costituire qualsiasi società, anche fittizia, con la garanzia dell'anonimato per le parti; esonero fiscale o tassazione forfettaria simbolica; accesso libero, in tempo reale, a tutti i mercati mondiali; collegamento assicurato con i grandi circuiti bancari, solitamente rappresentati in loco; attrezzature e organizzazione all'avanguardia, soprattutto rispetto ai mezzi di comunicazione; assistenza, consulenza, arbitraggio, gestione giuridica e contabile in loco, sicurezza e stabilità politica; deboli o inesistenti meccanismi di repressione della criminalità finanziaria; assenza di cooperazione internazionale.

⁷ Nel linguaggio borsistico, l'espressione indica uno scambio tra operatori per fronteggiare momentanee esigenze di credito a breve scadenza.

Ricerche effettuate da *Transcrime*-Università di Trento⁸, evidenziano come i soggetti e le attività dei gruppi criminali organizzati tendano verso una maggiore professionalità e complessità. Indicatori significativi sono le interdipendenze tra tre reati economici: frode, riciclaggio e corruzione. Questi tre reati sono spesso funzionalmente correlati tra loro nell'ambito dello stesso schema criminale. Uno di essi rappresenta il risultato finale mentre gli altri due sono reati intermedi necessari per realizzarlo.

1) L'analisi dei casi in cui le frodi al bilancio dell'Unione Europea sono l'obiettivo finale spesso evidenzia la corruzione del personale di dogana e di pubblici impiegati della Commissione europea o di Stati membri come reato strumentale. I proventi di queste frodi sono spesso riciclati per nascondere l'origine illecita e per evitare il rischio, in caso di scoperta della frode, che la somma venga recuperata.

2) Quando è il riciclaggio a costituire il principale obiettivo di un'organizzazione criminale, la necessità di rivolgersi frequentemente a professionisti e consulenti crea una catena di attività fraudolente, come la falsificazione di fatture e la corruzione di impiegati di banca.

3) Quando lo scopo ultimo è invece la corruzione, frodi e riciclaggio rappresentano gli strumenti per realizzarla, le prime all'inizio della catena, il secondo alla fine. L'operazione 'mani pulite' a Milano, ad esempio, ha dimostrato che la corruzione ad ampio raggio della classe politica italiana a opera delle imprese private era realizzata attraverso la creazione – tramite conti e fatture false – di fondi neri. Il denaro così ottenuto veniva poi riciclato e reinvestito.

Frodi, corruzione e riciclaggio, per poter essere commessi su larga scala, hanno sempre più bisogno di professionisti capaci di 'consigliare'. Questi professionisti possono essere parte di una più ampia organizzazione criminale alla ricerca di specifiche capacità tecniche, oppure un gruppo di colletti bianchi che operano per conto proprio o offrono servizi ad altri gruppi criminali. Connivenze e scambi tra mercati legali e illegali, tra imprese che operano nell'ambito della legalità e criminalità organizzata tradizionale si intensificano sempre di più.

Le definizioni tradizionali della criminalità economica si concentravano sul singolo autore del reato – il "colletto bianco" che commetteva reati in un'impresa sana – e poco consideravano le dinamiche organizzative e strutturali che caratterizzano i comportamenti criminali di strutture societarie legali⁹. Ormai si

⁸ <http://www.transcrime.unitn.it/index.dhtml?lang=it>.

⁹ «La delinquenza delle élite non rappresenta una disfunzione marginale attribuibile a membri isolati dei gruppi sociali dominanti, così come la delinquenza dei poveri non appare pienamente assimilabile alla tradizionale propensione all'illegalità delle classi subalterne. In tempi recenti, infatti, si è verificato un crescente collegamento tra forme delinquenziali che in passato non avevano alcun punto in comune. [...] Mai in passato era stato possibile cogliere l'esistenza di qualsiasi legame fra la criminalità delle élite e quella delle classi pericolose. Diversamente, oggi il crimine, dopo l'aumento folgorante del suo peso economico e finanziario verificatosi negli ultimi trent'anni, può essere collocato fra i comparti produttivi più attivi e redditizi. Tale crescita deriva in primo luogo da una scoperta assolutamente stupefacente per la sua paradosalità: il più cospicuo plusvalore economico trae origine dallo sfruttamento della miseria più assoluta. *I maggiori profitti sono generati dalla capacità di valorizzare*

parla sempre più di *corporate crime* e si sottolinea la *zona grigia* in cui il crimine organizzato e il crimine economico si sovrappongono: un'area in cui le attività criminali e i criminali stessi si confondono con attività legali, imprese e professionisti che operano nell'ambito della legalità. L'ampliarsi di tale area aumenta i livelli di corruzione e inquina i sistemi economici nazionali.

Comportamenti in bilico tra legalità formale e criminalità sostanziale si hanno quando un'impresa sfrutta a proprio beneficio, trasferendone i costi ad altri, quelle zone di tolleranza finanziaria quali le giurisdizioni *offshore* o altre forme di tolleranza o carenza di regolazione, come nelle legislazioni sui rifiuti o nelle condizioni di lavoro. In un'economia che è globale per la domanda e l'offerta, e nazionale per la regolazione, lo sfruttamento di legislazioni arretrate sul piano dell'ecologia e dei diritti umani può diventare una opportunità 'legale' per commettere crimini economici senza commettere reati. Lo *shopping of jurisdiction* diventa la regola tra le imprese multinazionali che vogliono sistemi di regolazione più leggeri e meno vincolanti, per ricercare immunità e opacità nelle transazioni finanziarie illecite o in altre attività che producono costi sociali rilevanti. La sfida, allora, è quella di ridurre questi comportamenti illegali sia sviluppando i disincentivi penali e reputazionali, sia accrescendo gli incentivi economici. La cooperazione internazionale su questo fronte diventa necessaria e urgente (si veda più avanti).

Un secondo caso di 'zona grigia' concerne il *commercio delle armi*. Nel 2003 la spesa militare mondiale ammontava a 794 miliardi di dollari, pari al 2,5% del PIL planetario, pari a 128 dollari per ciascuno dei 6 miliardi di abitanti del pianeta. Nel 2004 essa è salita a 956 miliardi di dollari, con un incremento dell'11% in termini reali¹⁰. Nonostante 32 paesi ad alto reddito coprano il 75% di questa spesa, una quota consistente è destinata a governi autocratici, bande guerrigliere e gruppi criminali. Tale commercio si svolge appunto con modalità "grigie".

Il semplice concetto di società produttrice di armi si dilegua in un labirinto fatto di produzioni su licenza, joint venture, gruppi di controllo, partnership strategiche e programmi cooperativi di armamento, e l'idea di commercio di armi diventa altrettanto elusiva. Quando i 'sistemi' bellici possono essere progettati in un paese, prodotti pezzo a pezzo in diversi altri e venduti sia agli stati partecipanti che ad altri, che cos'è un'esportazione e chi è l'esportatore? In fondo, che cosa sono le armi, quando

la povertà attraverso la trasgressione sociale dei divieti. In tal modo, è sorto un fantastico mercato solvibile della trasgressione delle norme, nel quale la tendenza "naturale" delle classi subalterne alla marginalizzazione sociale diventa una fonte inesauribile di profitti colossali. [...] Nel momento in cui la deregulation economica e finanziaria è diventata una parola d'ordine universalmente condivisa, la distinzione fra i divieti necessari al mantenimento di un minimo di ordine sociale e i vincoli normativi considerati obsoleti diventa una nuova posta in gioco in termini di arricchimento e potere». Jean de Maillard, *Il mercato fa la sua legge. Criminalità e globalizzazione* (2001), Feltrinelli, Milano, 2002, pp.25-26.

¹⁰ L'intero budget annuale dell'Onu è una cifra corrispondente all'1,25% della spesa militare mondiale. I dati sono tratti dall'annuario sugli armamenti pubblicato dal Sipri (Stockholm International Peace Research Institute): si veda una sintesi dell'edizione più recente all'indirizzo <http://editors.sipri.se/pubs/yb04/SIPRIYearbook2004mini.pdf>. Si veda anche Carlo Gubitosa, "L'invisibile tassa di guerra", *Altroeconomia*, n.49, aprile 2004, pp.21-23.

un'innocua Land Rover può essere venduta o concessa in usufrutto a un governo semirispettabile e quindi finire per essere equipaggiata con una blindatura, una radio e qualche mitragliatrice al servizio di un governo chiaramente disdicevole?¹¹.

Un terzo caso di 'zona grigia' si collega all'immigrazione illegale di essere umani che, se ha successo, si conclude con l'inserimento progressivo di queste persone nei meccanismi legali delle economie riceventi. I gruppi criminali gestiscono fino al 90% di tali traffici, relativamente a circa 4 milioni di migranti illegali all'anno¹².

Ma il caso più importante di 'zona grigia' riguarda il *transfer pricing*. Sia le multinazionali produttrici di beni, sia quelle che offrono servizi, effettuano numerose transazioni interne, ovvero scambi tra diverse società tutte però riconducibili alla multinazionale e collocate in paesi con diversi livelli di tassazione. Basta che i prezzi a cui avvengono le transazioni interne siano decisi in modo che i margini di profitto siano elevati per le società che operano nei paesi in cui v'è un livello contenuto di tassazione, e viceversa che i profitti siano minimi per le società che stanno in paesi con elevata tassazione, per ridurre l'imponibile fiscale totale (*tax efficient location*). Si pensi che oggi circa il 60% delle transazioni commerciali mondiali avviene all'interno delle multinazionali. Per contrastare l'illustrata pratica elusiva, le legislazioni nazionali e internazionali hanno introdotto il principio della tassazione a prezzi di mercato (*arm's length principle*) secondo cui le transazioni interne sono trattate come se avvenissero a condizioni di mercato, tra due imprese indipendenti. I prezzi di esse dovrebbero quindi essere ri-calcolati dalle autorità fiscali sulla base degli standard di mercato. Questa soluzione richiede tuttavia una grande mole di informazioni aggiornate per il fisco, nonché il solito pericolo: se viene applicata solo da alcune nazioni, i capitali fuggiranno altrove.

L'impatto della criminalità globale su economia e politica

A causa della loro volatilità, e della disponibilità ad assumere rischi anche elevati, i capitali criminali amplificano le turbolenze speculative sui mercati finanziari. Sono, di conseguenza, un'importante fonte di destabilizzazione della finanza internazionale e dei mercati dei capitali.

L'attività criminale esercita anche un potente effetto diretto su un gran numero di economie nazionali. In alcuni casi, il suo peso economico arriva a sopraffare la struttura economica di piccoli paesi. In altri casi, come in Colombia, Perù, Bolivia e Nigeria, l'entità dei capitali in questione è sufficiente a condizionare i processi macroeconomici, risultando decisivi per particolari regioni o settori. In certi paesi, come la Russia o l'Italia, l'infiltrazione criminosa nel mondo degli affari e nelle istituzioni trasforma l'ambiente economico, rendendolo imprevedibile, e favorisce, perciò, strategie di investimento orientate al ritorno a breve. Persino in economie solide e vaste come quella giapponese, manovre criminali possono scatenare crisi finanziarie, come è avvenuto nel

¹¹ Chris Wrigley, citato in Gideon Burrows, *Il commercio delle armi* (2002), Carocci, Roma, 2003, p.24.

¹² Hans-Jörg Albrecht, Cyrille Fijnaut (eds.), *The containment of transnational organized crime*, Edition Luscrim, Freiburg i. Br., 2002, pp.6-7.

1995 con il fallimento di numerose casse di risparmio, per cifre nell'ordine delle centinaia di migliaia di dollari, a causa degli enormi crediti in sofferenza concessi da alcuni banchieri su pressione e minaccia della yakuza.

Gli effetti distorsivi indotti dall'invisibile economia criminale sulla politica monetaria e sulla politica economica in generale complicano ancora di più il compito di governare i processi economici nell'ambito dell'economia globalizzata, una delle cui componenti non ha neppure un'esistenza ufficiale.

L'impatto della criminalità sulle istituzioni dello stato e sulla politica è ancora più profondo. La sovranità dello stato, già malconcia per i concorrenti processi di globalizzazione e di identificazione, è direttamente minacciata dalle reti flessibili della criminalità che eludono i controlli e assumono rischi che nessun'altra organizzazione è disposta ad accollarsi.

Lo stato, d'altronde, non viene soltanto esautorato dall'esterno dalla criminalità organizzata: si sta anche disintegrando dall'interno. Oltre all'abilità dei criminali nel corrompere e/o intimidire poliziotti, giudici e funzionari, vi è una forma di compenetrazione ancora più insidiosa e pervasiva: *la corruzione della politica democratica*. Le sempre più grandi necessità finanziarie dei candidati e dei partiti politici rappresentano un'occasione d'oro per la criminalità organizzata, che può offrire il suo appoggio in momenti critici di competizioni elettorali. Il più piccolo cedimento in questa direzione espone irrimediabilmente il politico al ricatto¹³.

LETTURA: DIFFUSIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DEL MONDO

Una rapida carrellata sulla presenza del crimine organizzato in alcune aree geografiche.

Italia. La criminalità organizzata fattura in Italia ogni anno circa 100 miliardi di euro lordi, pari al 9,5% del PIL ed è la prima azienda del paese: ha il doppio del fatturato della Fiat e dell'Eni, il triplo rispetto all'Enel e a Telecom. Come chiarisce il procuratore nazionale antimafia Piero Luigi Vigna, questo calcolo considera solo le mafie tradizionali, ossia Cosa nostra, Camorra, 'Ndrangheta e Sacra corona unita; lascia fuori le nuove mafie (come quella cinese, albanese e ucraina). Il settore più remunerativo resta quello del traffico di droga, che fattura entrate per 59.022 miliardi di euro; segue quello degli appalti nei lavori pubblici e nelle imprese (17.520 miliardi) e poi estorsione e usura (13.500), prostituzione (5.104) e traffico di armi (4.474)¹⁴.

Europa centro-orientale. Parallelamente alla loro apertura a forme di economia capitalistica, si va via via consolidando una criminalità organizzata che assorbe e plasma i gruppi criminali endogeni, minaccia la stabilità delle istituzioni locali e ne condiziona i rapporti con gli altri Paesi.

In tale trend le organizzazioni criminali fruiscono dell'enorme vantaggio di un'accentuata flessibilità, sia nel "modus operandi" sia nella scelta degli obiettivi.

Per quanto riguarda in particolare la c.d. mafia russa, sue caratteristiche peculiari sono:

- lo sviluppo di gruppi organizzati a base etnica (georgiani, caucasici, ceceni, uzbeki, armeni), che controllano con la violenza i racket interni al territorio russo, nonché il mercato degli stupefacenti, sia in Russia che nei Paesi limitrofi;

- il presunto coinvolgimento di ex appartenenti ai disciolti Servizi di Sicurezza o ex poliziotti, i quali spesso fungono da intermediari fra gruppi industriali europei e la nuova burocrazia russa o appaiono inseriti in istituti bancari o società commerciali e finanziarie attive nei circuiti internazionali.

¹³ M. Castells, op.cit., pp.229-231.

¹⁴ C. Fusani, "Mafia, 100 miliardi di fatturato l'anno", *La Repubblica*, 20 gennaio 2005, p.29.

Le condizioni che la favoriscono sono in particolare:

- un sistema normativo non ancora allineato a quelli dell'Europa occidentale, soprattutto nel settore economico-finanziario;
- un'organizzazione di contrasto non sufficientemente specializzata;
- il perdurare della crisi economica.

Si continua così a polarizzare verso l'area dell'Europa centro-orientale l'attenzione delle principali organizzazioni criminali transnazionali. Ne è esempio l'interesse finanziario di gruppi internazionali verso le Repubbliche baltiche – Estonia, Lettonia e Lituania – apertesi all'economia di mercato e pronte a concedere regimi off-shore a soggetti giuridici non residenti (la stessa zona vede, per quanto riguarda il narco-traffico, il consolidamento della cosiddetta “rotta baltica”).

Esiste, peraltro, una “penetrazione di ritorno” verso l'Occidente europeo che si concreta essenzialmente in attività di investimento di capitali illecitamente accumulati. A tale proposito è da sottolineare la costituzione di numerose società finanziarie russe operanti in regime off-shore nelle isole di Cipro e di Malta.

Nell'area balcanica, specie in Montenegro, si hanno collegamenti tra l'italiana “Sacra Corona Unita” e gruppi criminali locali che dall'originario contrabbando di tabacchi lavorati, sono passati al traffico di armi e stupefacenti e, soprattutto, all'immigrazione clandestina, dall'Albania e dalla ex Jugoslavia, verso l'Italia e l'Europa.

Africa. Nel 2003 sono stati sequestrati 4,1 miliardi di dosi di stupefacenti (droghe leggere e pesanti) in Africa. Ciò testimonia che la rotta della droga verso Europa e Usa tende a spostarsi qui. È anche un'area d'interesse per la produzione tradizionale di cannabis e per l'emergente fenomeno della commercializzazione e consumo diretti della cocaina proveniente dal sud-America, limitatamente alle zone di intenso afflusso turistico.

Il Maghreb, Marocco in particolare, resta tuttora il luogo di maggiore produzione dell'hashish, ma si assiste allo sviluppo di una criminalità di origine nigeriana e ghanese, che ambisce a svolgere autonomamente l'attività di trasporto della droga ed a fornire manovalanza alle grandi organizzazioni.

Medioriente. Pur conservando l'area un ruolo di tutto rilievo nella produzione e nel traffico di sostanze oppiacee, la rilevanza politica attribuita dai governi alla bonifica delle tradizionali aree di coltivazione dell'oppio, anche al fine di attirare investimenti stranieri, ha costretto i gruppi criminali a diversificare la loro strategia, mediante l'avvio di processi di raffinazione e commercializzazione della cocaina ed il coinvolgimento nel narcotraffico di fazioni politiche locali (Hezbollah e PKK). Vi è inoltre un forte interesse della criminalità transnazionale per le potenzialità offerte dall'afflusso di finanziamenti esteri destinati alla ricostruzione di alcuni paesi dell'area.

Asia e Oceania. In queste aree è sempre il narcotraffico l'elemento trainante per la criminalità organizzata transnazionale. In Asia si trovano le più importanti zone di produzione di oppio: il “Triangolo d'Oro” (Laos, Thailandia e Myanmar) e la “Mezza Luna d'Oro” (Iran, Afghanistan e Pakistan), alle quali si sono aggiunte le Repubbliche meridionali dell'ex URSS (Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakistan e Tajikistan) e le regioni meridionali della Cina, confinanti con il “triangolo d'Oro”.

Americhe. Le tensioni fra Perù ed Ecuador non hanno in alcun modo rallentato o condizionato i flussi del narcotraffico. Le operazioni di eradicazione delle coltivazioni di papavero, condotte in Brasile ed in Colombia anche con finanziamenti USA, non hanno prodotto effetti consistenti.

Tra le singole aree è notissima quella andina, dove si situano i maggiori produttori di cocaina (Perù, Bolivia e Colombia) e dove agiscono i cartelli di Cali, Medellín e La Guajiría.

L'area delle isole caraibiche è infine quella dei paradisi fiscali per antonomasia.

La nuova economia del terrorismo

I gruppi armati non si autofinanziano solo in modo illecito: hanno accesso anche a fonti di reddito legali. Gli attentati dell'11 settembre, per esempio, sono stati finanziati con soldi puliti (profitti di aziende legittime, denaro raccolto da enti di beneficenza e moschee, offerte autonome di musulmani che finiscono per sostenere i gruppi armati), e i venticinque milioni di dollari in “donazioni e regalie” ai talebani con cui l'Unocal veva tentato di assicurarsi la commessa per il gasdotto centroasiatico venivano dal budget ufficiale del gruppo. In sostanza, la differenza principale fra i soldi delle attività criminali e quelli che finanziano il terrorismo è che questi ultimi possono anche essere guadagnati con mezzi legittimi e perfino essere dichiarati alle autorità fiscali. Così, rispetto all'economia internazionale illegale, la nuova economia del terrorismo ha questa fonte di finanziamento in più, che si può valutare fra trecento e cinquecento miliardi di dollari all'anno. Sommata all'economia illegale, essa muove quasi 1500 miliardi di dollari, ben oltre il cinque per cento dell'economia mondiale, creando un sistema economico internazionale parallelo a quello legittimo [...] Il capitalismo occidentale potrebbe permettersi di fare a meno di un'iniezione annua di liquidità di 1500 miliardi di dollari?¹⁵.

“L'oro bianco” della Colombia

Uno dei fenomeni più significativi e gravidi di conseguenze della recente storia latinoamericana, soprattutto nella sua fase attuale, è dato dall'emergere e dall'avanzare dell'economia criminale.

Con il termine “economia criminale” si intende qui far riferimento alla proliferazione e all'emergere di un'ampia gamma di fenomeni e di processi criminali quali il narcotraffico ed altri traffici illeciti di beni di lusso, valuta e armamenti.

Un insieme di antecedenti di varia natura, fattori e circostanze, contribuisce a fare della Colombia e di alcune delle sue regioni in modo particolare, un centro privilegiato per lo sviluppo di quell'economia criminale che trova nel narcotraffico il “nucleo duro”.

La Colombia è il leader mondiale della produzione e della distribuzione di cocaina¹⁶. I narcotrafficienti colombiani commercializzano oggi le tre droghe classiche – cocaina, eroina e marijuana – e stanno sviluppando prepotentemente il traffico delle droghe di sintesi. Hanno di recente raggiunto il primo posto nella

¹⁵ Loretta Napoleoni, *La nuova economia del terrorismo*, Marco Tropea editore, Milano, 2004, pp.267-268.

¹⁶ «La coca e la cocaina non sono la stessa cosa. La cocaina è un alcaloide estratto dalle foglie dell'arbusto di coca. La conversione della foglia di coca in cocaina può essere effettuata nel modo seguente: le foglie vengono inizialmente triturate e mescolate con un composto di cherosene e carbonato di sodio, ottenendo così quel che viene comunemente chiamato pasta di coca. La pasta di coca viene quindi trattata con acido solforico permanganato di potassio per formare la base di cocaina. Quest'ultima viene processata con etere e acetone e si ottiene il cloridrato di cocaina, che è la droga da consumo al massimo grado di purezza. La fase finale della raffinazione richiede processi più sofisticati, un certo impegno di capitale per le attrezzature e manodopera qualificata». E. Malizia, H. Ponti, *Coca e cocaina*, Newton Compton, Roma, 1992, p.109.

produzione mondiale di cocaina di base, mentre da anni detengono quello della produzione e della distribuzione all'ingrosso della cocaina pura.

Grazie all'enorme aumento della coltivazione di coca nel paese, la Colombia produce ormai il 74% della cocaina base. L'estensione delle colture di coca è cresciuta del 70% tra il 1991 e il 1996, passando dai 37.500 ai 67.200 ettari, fino a raggiungere quota 136.200 nel 2000¹⁷.

Rilevanti sono, da questo punto di vista, la disponibilità di terreno fertile ed una posizione strategica per il contrabbando con gli Stati Uniti di grandi quantitativi di droga grazie allo sbocco sul Mar dei Caraibi; la presenza di uno Stato debole e corrotto; un intreccio particolare di tradizioni socio-politiche, mercantili, delinquenziali e violente.

Il narcotraffico è l'industria che presenta, a livello mondiale, il ritmo di crescita più alto e più veloce. Non esiste un'impresa transnazionale latinoamericana di così grande forza, estensione e successo economico. Varie organizzazioni criminali hanno trasformato la Colombia in uno dei paesi più coinvolti nel traffico di droga, sia nel ruolo di produttore, sia di trafficante e beneficiario. Esse hanno dato vita a grandi e aggressivi consorzi che controllano la struttura ed il funzionamento del narcotraffico sia in Sudamerica che in America centrale, occupandosi di ogni suo aspetto: dal finanziamento all'organizzazione, al funzionamento di piantagioni, laboratori, trasporti, operazioni di contrabbando, reti di distribuzione e di vendita all'ingrosso ed al dettaglio negli Stati Uniti, in Canada ed in Europa; al riciclaggio di dollari; al reinvestimento dei benefici ottenuti, nel traffico stesso o in altri settori. Alcune di esse hanno assunto il carattere di vere e proprie multinazionali del crimine, verticalmente integrate dalle piantagioni e dai laboratori colombiani.

Una prima dimensione economica del fenomeno è stata l'espansione vertiginosa della domanda e del consumo, verificatasi soprattutto negli Stati Uniti e nei paesi sviluppati. Questo fatto si è trasformato in condizione preliminare, forza motrice e stimolo dell'offerta e del traffico in generale¹⁸.

I narcotrafficienti colombiani, rispetto a quelli di qualsiasi altra nazione dell'emisfero occidentale, fatta eccezione unicamente per gli Stati Uniti, sono il gruppo che raggiunge i più alti profitti.

Negli anni '80, l'80% della cocaina raffinata disponibile sul mercato statunitense proveniva dalla Colombia che, dopo essere stata essenzialmente un paese coltivatore di coca e quindi produttore di materia prima, si è trasformata nel maggiore centro di raffinazione, esportazione ed approvvigionamento di cocaina. È stato calcolato che il prezzo di 1 kg di cocaina nelle diverse fasi del traffico varia nella maniera seguente:

Pagamento al coltivatore: 1.000 dollari.

Esportazione, Colombia: 7.000 dollari.

¹⁷ A.C. Guizado, A.L. Restrepo, "Perspectives on narcotics trafficking in Colombia", *International Journal of Politics and Society*, 14(1), 2000, p.153.

¹⁸ M. Kaplan, *Narcotraffico: gli aspetti sociopolitici*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1992, pp.51-52.

*Importazione, Miami: 20.000 dollari.
Grossisti, vendita al chilo: 40.000 dollari.
Venditori al dettaglio: 1 milione di dollari al chilo¹⁹.*

I narcotrafficienti tendono sempre più ad operare sia a livello legale sia illegale, perseguendo la realizzazione di obiettivi appartenenti ad entrambi i livelli. Da un lato essi cercano di costruire, consolidare e migliorare l'impresa del narcotraffico in modo da renderla il più possibile autonoma rispetto all'approvvigionamento di materia prima, alla lavorazione, al trasporto ed alla commercializzazione internazionale della droga. Uno sforzo ulteriore in questo senso consiste nel massimizzare i profitti attraverso il contenimento dei costi: materia prima e trasporto a basso costo, buoni prezzi d'acquisto, buone condizioni di riciclaggio dei dollari, riduzione delle spese relative al funzionamento dell'organizzazione²⁰. (Possiamo dire che le strutture illegali dei commercianti di droga assomigliano a modelli di organizzazione simili a quelli industriali postfordisti e transnazionali, vale a dire che funzionano in base al *just in time*, cioè alla flessibilità della produzione in base alla domanda, all'esternalizzazione di funzioni importanti della produzione, alla "subimprenditorialità", ossia a reti lunghe di subappalto)²¹.

Dall'altro essi cercano di ottenere l'integrazione nell'economia e nella società, e l'accettazione delle élite dirigenti e dei gruppi dominati, attraverso la realizzazione di investimenti in imprese di ogni genere. I narcotrafficienti investono i loro enormi capitali in attività lecite secondo una certa scala di priorità: proprietà immobiliari sia urbane che rurali, allevamento e agricoltura, edilizia, commercio e servizi, attività ricreative, industrie. L'acquisto di beni immobili, sia urbani che rurali, risponde ad intenti di speculazione e di investimento, al bisogno di riciclare i narcodollari e di realizzare alti livelli di consumo anche attraverso abitazioni di lusso. I dispendiosi svaghi dei narcotrafficienti rappresentano altrettanti meccanismi per il riciclaggio di dollari e rientrano in uno stile di consumo ostentato e pubblicamente aggressivo, tipico del trionfalismo del nuovo ricco, privo di riconoscimento sociale da parte della classe alta.

Anche il settore industriale ha tratto beneficio sia direttamente che indirettamente dal narcotraffico. I narcotrafficienti, infatti, hanno realizzato investimenti in questo settore ed hanno contribuito ad ampliare la domanda di beni prodotti nel paese, determinando un aumento delle entrate nella forma di rendite, utilità, operazioni clandestine; vale a dire attraverso la monetizzazione dei narcodollari piuttosto che attraverso l'incremento dei salari. All'ampliamento della domanda si aggiunge quello dell'offerta creditizia originata in misura considerevole dal denaro prodotto dalla droga. Benché gli investimenti dei narcotrafficienti non si dirigano al settore commerciale, esso viene favorito

¹⁹ *Ivi*, p.54.

²⁰ *Ivi*, p.64.

²¹ D. Azzellini, "Colombia: la New Economy", all'indirizzo <http://www.carta.org>

dall'ampliarsi della domanda dei beni di consumo di massa. Il modello di spesa e di consumo dei narcotrafficcanti, il mantenimento o l'aumento dell'impiego e delle entrate dei loro servitori e clienti, producono o rafforzano una grande varietà di attività commerciali e professionali dirette a soddisfare una crescente domanda di beni di consumo e di servizi dei tipi più diversi.

Per quanto il fatto sia di difficile quantificazione, è indubitabile che il narcotraffico contribuisce a creare occupazione. Ciò avviene sia attraverso le attività, gli investimenti ed i consumi di carattere lecito ed illecito che i narcotrafficcanti realizzano sia direttamente, sia attraverso gli effetti che questi producono in altri settori dell'economia nazionale²². Non è quindi un'esagerazione affermare che in Colombia il commercio di droga è il fattore di ricchezza più dinamico. L'economia colombiana ha mostrato un tasso di crescita media, nel corso degli anni '80, intorno al 4,5% annuo, in contrasto con la crescita zero o addirittura negativa di altri paesi dell'America Latina²³. Il narcotraffico si sviluppa e si amplia in virtù dell'espandersi ininterrotto della domanda e del consumo, negli Stati Uniti ed in altri paesi sviluppati. Si aggiungano l'enorme quantità degli investimenti effettuati nell'attività, i suoi elevati indici e ritmi di redditività e di accumulazione.

Possiamo insomma dire che la narcoeconomia produce ed al contempo si identifica con l'emergere di una "narcosocietà". In un primo momento, soprattutto in Colombia, il narcotraffico si identifica con il fenomeno dell'ascesa e dell'assunzione di importanza centrale nello scenario nazionale e internazionale di un determinato gruppo sociale definito da specifiche appartenenze etniche e di classe, professionali, culturali, geografiche e di età. Il gruppo narcotrafficante proviene da settori caduti in rovina o impoveriti della classe alta e medio-alta, composta da popolazione bianca. A questo nucleo iniziale si aggiungono commercianti legati al contrabbando e ad altre attività oscillanti tra il lecito e l'illecito, connesse più o meno strettamente a gruppi, spazi e traffici malavitosi, ed inoltre esponenti di famiglie tradizionali, in alcuni casi dotate di una posizione politica e imprenditoriale di rilievo o discendenti da figure prestigiose quali ex Presidenti della Repubblica ed ex governatori.

Il mercato della cocaina in Colombia è sostanzialmente gestito e controllato da una dozzina di famiglie criminali, in collaborazione con gruppi che si definiscono rivoluzionari. Di solito, le strutture illegali dei commercianti di droga vengono rappresentate come cartelli, cioè grandi e ramificate organizzazioni. A partire dall'inizio degli anni '70, si è assistito, in Colombia, all'ascesa di due cartelli: quello di Medellin e quello di Cali. Il primo, nato da un'ansia di affermazione legata agli umilissimi natali di molti dei suoi leader, è un cartello di tipo piramidale e verticistico, in cui tutte le decisioni vengono prese direttamente dal capo. Il secondo, formato da esponenti della borghesia medio-alta, infiltrati nel tessuto

²² M. Kaplan, op.cit., pp.65-66.

²³ G. Pietrostefani, *Il sistema droga: per capire le cause e punire meno*, Jaca Book, Milano, 1998, p.74.

economico e sociale, possiede una struttura dirigenziale decentrata e maggiormente ispirata a criteri imprenditoriali. Ciascun dirigente è paragonabile più ad un manager che ad un “signore della droga”²⁴.

I cartelli della droga controllano dalle roccaforti degli inferni urbani, il traffico della cocaina prodotta in Sudamerica ed inondano di stupefacenti in Nordamerica e l'Europa. La loro ricchezza ed ambizione, divenendo violenza e corruzione, avvelenano la vita sociale ed economica del paese. Nella misura in cui la nuova e redditizia attività si espande, a questo primo nucleo si aggregano gruppi provenienti da strati popolari e marginali di diversa appartenenza etnica, situati ai margini della società “ufficiale”. Nel caso della Colombia si calcola che il 70% dei narcotrafficienti sia di origine contadina o comunque proveniente da famiglie contadine povere di recente urbanizzazione. La composizione sociale del gruppo narcotrafficante si presenta dunque stratificata, ma accomunata dal desiderio di una veloce ascesa sociale.

Da un lato dunque il narcotraffico si presenta come un'impresa delinquenziale dai molteplici sviluppi, che ha acquisito nel tempo una forza, un'importanza ed una capacità di espansione che hanno pochi precedenti nella storia mondiale della criminalità²⁵. Unico obiettivo per i narcotrafficienti è il successo economico, la soddisfazione della loro sete di guadagno ed il raggiungimento di un potere economico potenzialmente illimitato. I contadini rappresentano il primo anello della catena socioeconomica creata dal narcotraffico. I narcotrafficienti inducono i contadini a coltivare la coca, e forniscono loro le sementi e le istruzioni necessarie per trasformare le piante in pasta di coca. I contadini accettano di entrare in questa catena produttiva a volte per necessità, a volte per spirito di lucro, a volte per l'impossibilità di sottrarsi alla voracità ed alla violenza dei narcotrafficienti. Essi sono perseguitati dalla povertà, dalla scarsità e bassa produttività delle loro terre, dall'impossibilità di disporre di tecnologie appropriate e di ottenere dei prestiti per l'acquisto di sementi e fertilizzanti, dalla scarsità o inesistenza di strade e di linee telefoniche che permettano un accesso facile e regolare ai mercati, dal basso livello dei prezzi di vendita dei loro raccolti. A fronte di questa situazione miserabile e disperata stanno i prezzi mondiali della cocaina, in ascesa dalla fine degli anni '70, le forti pressioni esercitate dai narcotrafficienti attraverso un'azione combinata di minacce di morte e di stimoli economici, la dimenticanza e l'incuria dello Stato e dei governi succedutisi nella guida del paese, che non si occupano dei problemi legati ai contadini e alla terra, se non quando toccano gli interessi dei grandi possedenti terrieri.

Sin dall'inizio la partecipazione dei contadini rappresenta un bilancio contraddittorio. Una parte considerevole di essi, grazie alla coltivazione della coca, gode di ricchezze prima mai viste. Allo stesso tempo, tuttavia, essi devono fare i conti con un sistema poliziesco corrotto che esige da loro denaro in cambio di

²⁴ *Ivi*, p.77.

²⁵ M. Kaplan, *op.cit.*, pp.77-78.

libertà; con gli squadroni della morte finanziati dai narcotrafficienti che iniziano ad operare nei villaggi situati nelle zone di coltivazione; con guerriglieri, o loro sedicenti rappresentanti, che li perseguitano per raccogliere imposte “rivoluzionarie” sui loro guadagni²⁶. Per non essere sopraffatti sono costretti ad armarsi: la violenza si diffonde così nelle zone di prosperità. Al contempo, la produzione commerciale di marijuana e di coca differenzia la massa contadina: una parte di essa, infatti, non si arricchisce, passa dall’agricoltura di sussistenza alla proletarianizzazione ed infine allo scontento, dando vita a mobilitazioni, a ribellioni localizzate.

Da quanto detto non è difficile comprendere che la Colombia sta attraversando una situazione assai complessa: forse è all’apice del dissesto. Il narcotraffico sarebbe di per sé un problema macroscopico, ma è aggravato di giorno in giorno dall’esistenza di un forte distacco da parte della popolazione colombiana nei confronti della politica e del Governo, incapace di attuare riforme giuste, e dalla presenza della piaga della guerriglia. La Colombia è un paese completamente destabilizzato, in cui interagiscono governi poco credibili, narcotrafficienti, guerriglia di sinistra, gruppi di autodifesa illegali, criminalità comune, senza dimenticare una presenza statunitense senz’altro discutibile per le sue caratteristiche. Sta di fatto che la maggior parte delle colture illecite si trovano in zone del paese in cui l’autorità del governo di Bogotá è quantomeno incerta.

Dagli anni ‘70, per proteggere i loro interessi, i narcotrafficienti sono pervenuti ad alleanze temporanee sia con i gruppi armati rivoluzionari che con i gruppi paramilitari di estrema destra. La Forza Armata Rivoluzionari Colombiana (FARC) e l’Esercito di liberazione Nazionale (ELN), sono le due più importanti formazioni della guerriglia rivoluzionaria. Si richiamano entrambe all’ideologia comunista e vorrebbero abbattere il governo colombiano per rimpiazzarlo con un regime di sinistra avverso agli Stati Uniti. Secondo Washington, FARC e ELN dispongono complessivamente di una forza armata tra i 12.000 e i 18.000 uomini. Altri gruppi armati di sinistra hanno avuto un impatto nella recente storia colombiana, ma in questo periodo sembrano del tutto scomparsi²⁷. Le FARC sono una filiazione del Partito Comunista Colombiano Marxista Leninista. Ne rappresentano l’ala militare a partire dal 1966, ma operano non ufficialmente dal 1964. Le FARC da almeno venti anni, controllano vaste aree nei bassipiani orientali e nella foresta umida meridionale, dove si trovano le colture illecite ed i laboratori per la produzione della cocaina di base. Secondo Washington, le FARC sono attive anche nel terrorismo tradizionale e in sequestri, estorsioni, uccisioni e sabotaggi. L’ENL è fondato nel luglio 1964 da intellettuali castristi. Oggi è il secondo gruppo armato rivoluzionario colombiano. Agisce prevalentemente lungo la frontiera nord orientale con il Venezuela e nella Colombia centrale. In queste zone sono presenti

²⁶ *Ivi*, pp.67-70.

²⁷ G. Pietrostefani, *Geografia delle droghe illecite*, Jaca Book, Milano, 2003, p.73.

importanti coltivazioni di cannabis. L'ELN trova sostegno principalmente nelle élite intellettuali e nei centri urbani.

Per contrastare i gruppi armati rivoluzionari, il governo di Bogotá creò nel 1964 milizie civili armate di autodifesa operanti nelle zone rurali, che divennero delle vere e proprie formazioni paramilitari nel corso degli anni '80. Nel 1989 però vennero dichiarate fuori legge, poiché alcune di queste milizie si erano trasformate in squadroni della morte di estrema destra. Nel 1994 le milizie armate vennero trasformate in circa 900 "cooperative per la sicurezza", autorizzate a proteggere le comunità rurali da attacchi insurrezionali e dotate di armamenti leggeri. Oggi restano operanti circa centinaia di gruppi armati illegali che raccolgono gli sbandati di queste milizie create e poi disciolte dal Governo centrale. La Chiesa Cattolica e le organizzazioni umanitarie denunciano di continuo gli abusi commessi da queste formazioni²⁸.

Il termine "narcoguerriglia" venne utilizzato per la prima volta durante una conferenza del 1984 dall'ambasciatore statunitense a Bogotá, Lewis Tambbs, quando annunciò l'apparizione del nuovo nemico dell'Occidente: «un mostro con la testa di comunista ed il corpo (e le finanze) di un mafioso»²⁹. La principale fonte di finanziamento di FARC e ELN è il narcotraffico. Il rapporto tra tali forze e narcotrafficcanti è duplice. Prima di tutto è un rapporto di protezione contro finanziamento: i proventi del finanziamento del narcotraffico sono ripagati con la protezione militare dei narcotrafficcanti stessi. In secondo luogo FARC ed ENL si sono radicate soprattutto nelle aree rurali in cui si coltiva coca. I guerriglieri sono investiti del ruolo di "protettori" dei contadini e da essi ricavano proventi delle "tasse rivoluzionarie" periodicamente imposte. Militari e guerriglieri quindi beneficiano dell'economia della droga, senza per questo avere rapporti diretti con i boss mafiosi.

La Colombia è il paese con il record mondiale di omicidi. Nelle zone rurali gli squadroni della morte paramilitari finanziati da industriali agrari e addestrati dell'esercito, torturano ed eliminano anche i semplici contadini con la finalità terroristica di scoraggiare ogni forma di appoggio alla guerriglia. Una conseguenza del terrore è l'esodo dalle campagne ai centri urbani: le città divengono megalopoli circondate da misere *favelas*.

La guerriglia colombiana non è quindi un cartello della droga, ma si finanzia indubbiamente con la droga e con i sequestri di persona. Per anni i suoi capi hanno risposto alla favola della narcoguerriglia con quella della purezza rivoluzionaria, che descriveva i guerriglieri come combattenti incontaminati dalla ricchezza della droga. Il nocciolo della questione sta nel fatto che annientare FARC ed ENL non significa annientare il narcotraffico, non sono questi gruppi ma i vari cartelli il

²⁸ *Ivi*, p.75.

²⁹ Si veda <http://www.narcomafie.it>.

potente motore del business della droga. Non esistono inoltre prove definitive dei legami che corrono tra i gruppi guerriglieri ed il narcotraffico internazionale³⁰.

Nel settembre 1999 l'amministrazione Clinton e il presidente colombiano Andrés Pastrana, si impegnarono in un "Piano per la pace, la prosperità ed il rafforzamento dello Stato", detto il "Piano Colombia", che prevedeva un aiuto esterno di 7.5 miliardi di dollari al governo di Bogotà, di cui 1.3 miliardi di aiuto americano, essenzialmente militare (per il Pentagono, la principale minaccia che pesa sull'emisfero non è più Cuba, ma l'eventualità di un "narcostato" colombiano controllato dalle FARC), dopo che nel 1996 lo stesso Clinton aveva cancellato la Colombia dalla lista dei paesi che collaboravano con gli Stati Uniti nella lotta contro la droga³¹. Il progetto, originariamente, era stato concepito per sostenere il processo di pace, di difesa nazionale, di partecipazione sociale, di sviluppo umano, di strategia economica, fiscale e finanziaria, ma poi si era trasformato in un piano militare contro la coltivazione di coca. Il "Piano Colombia" non attaccava direttamente i responsabili del narcotraffico, ma solo i coltivatori di coca per autosostentamento familiare, mediante "fumigatión", l'avvelenamento indiscriminato delle coltivazioni, che danneggiava gravemente la salute della popolazione e l'ambiente e costringeva i contadini a spostarsi.

Obiettivo delle operazioni dei governi degli Stati Uniti e dei paesi produttori continua ad essere limitato alla distruzione delle piantagioni, dei laboratori e delle reti di trasporto e di distribuzione, la cattura e la sottoposizione a processo dei narcotrafficcanti e l'intercettazione delle droghe destinate al consumo al di fuori delle frontiere degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti rimproverano al governo colombiano di non aver mai fatto molto per combattere gli interessi del narcotraffico e di aver frenato l'utilizzo di erbicidi granulari, molto più efficaci di quelli liquidi nel distruggere le piantagioni di coca, ma anche nel causare disastri ecologici³². La politica statunitense comprende l'esercizio di forti pressioni sui governi latinoamericani per giungere alla realizzazione delle operazioni predisposte, ma i narcotrafficcanti hanno dimostrato in più occasioni la loro flessibilità e capacità di adattamento ai mutamenti delle condizioni del traffico e della sua repressione, la loro abilità nel trovare nuovi metodi e tecniche di contrabbando che sbaragliano i tentativi più energici di fermarli³³.

Nel febbraio 2001 le FARC si impegnarono formalmente a non ostacolare l'estirpazione manuale delle coltivazioni di coca nei territori sotto loro controllo, ma l'annuncio del presidente Bush dopo l'11 settembre di una crociata contro il

³⁰ G. Pietrostefani, *Geografia delle droghe illecite*, op.cit., p.78.

³¹ Dopo che la Colombia era stata dichiarata immeritevole dell'aiuto americano per la "timidezza" mostrata nella lotta contro la droga, il Parlamento di Bogotà approvò nel dicembre 1996 una legge detta dell'*extinción de dominio*, che consentiva la confisca dei beni dei narcotrafficcanti, anche se non avevano riportato condanne penali. La connivenza tra potere politico e cartelli è così forte che le istituzioni colombiane provano a combattere il narcotraffico soltanto quando sono costrette a farlo indotte da pressioni esterne.

³² G. Pietrostefani, *Geografia delle droghe illecite*, op.cit., p.75.

³³ M. Kaplan, *op.cit.*, pp.161-162

terrorismo puntava chiaramente anche contro la Colombia ed annientava le possibilità di raggiungere un accordo pacifico. A metà gennaio 2003, dopo quattro anni di “silenzio” e relativa calma, il governo Usa annunciava la sospensione parziale degli aiuti. Il Ministro della Difesa colombiana deplorò il provvedimento: ad una prima lettura di questa decisione, la Casa Bianca sembrava volere ribadire chi comanda davvero a Bogotá anche in virtù del fatto che il governo degli Stati Uniti considerava e considera tutt’oggi il continente latino-americano come il “cortile” della Casa Bianca, una regione del mondo sotto la sua assoluta tutela. Scrive Gabriel Garcia Marquez: «tutta la società colombiana è drogata, non per la dipendenza dalla cocaina, ma dal denaro facile. È una piovra silenziosa e inafferrabile che non si vede da nessuna parte, anche se è ovunque, che in tutto s’infiltra e tutto contagia, molto al di là dei confini»³⁴. Il mercato mondiale della cocaina ha prodotto lo sviluppo di un’attività economica criminale egemone poiché più ricca delle restanti attività economiche legali in Colombia.

La realtà economica di molti paesi latino-americani ostenta oggi una ricchezza compromessa con la criminalità organizzata e sovranazionale, che troppo spesso si offre come seriamente concorrenziale a quella prodotta nel rispetto delle leggi nazionali ed internazionali. Questa che possiamo definire “narcoeconomia” ha contaminato tutti i processi di accumulazione della ricchezza, per cui possiamo sostenere che la Colombia intera sia ormai un paese di “narcoeconomia”. Tale processo è stato accompagnato dal diffondersi di una vera e propria “narcocultura”, cioè di una vera e propria cultura criminale capace di orientare l’azione ed il modo di vivere di una parte rilevante della popolazione colombiana. Non esiste, in pratica, articolazione o altra espressione autonoma della società civile che non abbia subito trasformazioni o che sia influenzata dalla “narcocultura”: dalle comunicazioni di massa, alcune delle quali direttamente al soldo dei narcotrafficcanti, alla organizzazione dello sport; dalla cultura alle stesse forme attraverso le quali si esprime il dissenso politico (non si parla forse di stretti legami tra narcotrafficcanti e guerriglia tanto da parlare di “narcoguerriglia”?).

Quello dei narcotrafficcanti è un potere altamente invasivo: a fronte delle diverse forme in cui tradizionalmente si esprime la criminalità organizzata, si conoscono anche forme di egemonia attraverso politiche non criminali capaci di produrre consenso sociale, fino alla implementazione di vere e proprie azioni di assistenzialismo nei confronti delle frange sociali più deboli (Kaplan ci parla di un vero e proprio “narcowelfare”, che si esprime in ingenti investimenti in edilizia popolare, scuole, ospedali ...)³⁵. In questo modo il potere illegale da “contropotere”

³⁴ G.G. Marquez, “Che succede in Colombia”, *El Pais*, 5 novembre 1989.

³⁵ «Pablo Escobar, capo riconosciuto del Cartello di Medellín, acquistò la fama di inafferrabile, un Robin Hood colombiano, generoso con i deboli: aveva fatto costruire campi sportivi per i ragazzini e case per i poveri che vivevano alla periferia della città in mezzo ai topi, ai cani randagi ed ai rifiuti delle discariche», G. Pietrostefani, *Il sistema droga*, op.cit., p.76.

vuole farsi potere legale: vuole appropriarsi dello Stato divenendo Stato, o per meglio dire “narcoStato”.

È interessante chiedersi perché questo sia stato possibile. Le ragioni sono molteplici, ma possono essere riassunte in una sola: produrre e vendere droga, e quindi entrare nel circuito dell’illegalità, è l’unico affare economicamente vantaggioso per paesi che hanno progressivamente perso, sia per ragioni interne che per ragioni esterne, la possibilità di fronteggiare la crisi economica in altra maniera. La Colombia ha la “sorte naturale” di possedere la materia prima in regime quasi monopolistico, possiede un vantaggio assoluto e quindi le conviene, in termini economici, specializzarsi, ma il prezzo pagato è sia di natura economica (in quanto la percentuale più elevata di profitti del narcotraffico è, in ogni caso, a vantaggio dei paesi consumatori) che politica, in quanto si perde ogni prospettiva di democratizzazione dei sistemi politici in un clima di continua “guerra alla droga”.

I costi politici e sociali dei paesi periferici e produttori di droga sono ingenti sotto ogni profilo, eppure, fino a quando esisterà una domanda di droga, l’ordine economico internazionale costringerà i paesi periferici a soddisfare questa domanda. Per Marcos Kaplan e altri studiosi è la domanda di droghe che determina e condiziona l’offerta e non viceversa. Quindi è impossibile pensare di sconfiggere il narcotraffico militarmente (non dimentichiamo che le persone che compongono queste strutture sono, proprio come nell’economia legale, intercambiabili: il loro arresto non conduce alla scomparsa dell’attività) o contare su inversioni di colture, capaci di offrire profitti pari a quelli realizzabili dalla coltivazione di foglie di coca, ovvero riuscire a stanziare risorse economiche per sconfiggere il narcotraffico, tali da competere con quelle messe in campo in difesa del narcotraffico stesso. Le alternative efficaci all’espandersi del mercato della droga divengono quindi più limitate: «o si è capaci di incidere sulla domanda, oppure si è in grado di imporre un diverso ordine economico internazionale» (M. Pavarini).

Per quanto riguarda la prima soluzione, possiamo chiederci se la legalizzazione potrebbe funzionare. Ci sono esempi di molti paesi asiatici dove la disponibilità legale di oppio non ha prodotto schiere di tossicodipendenti; al contrario, paradossalmente, è stata la proibizione dell’oppio a determinare una drammatica esplosione della dipendenza da eroina. Ci sono inoltre buone ragioni per credere che nessuna delle sostanze illecite diverrebbe così popolare come l’alcool ed il tabacco. Le loro proprietà sono, infatti, molto particolari. È importante allora sottolineare cosa non è la legalizzazione: non è una capitolazione ai narcotrafficienti, ma un mezzo per espellerli dal business; non è un’autorizzazione all’uso della droga, ma il riconoscimento del diritto dei cittadini adulti di fare le loro scelte in maniera adeguata; non è l’esclusione del sistema giudiziario dalla regolamentazione della droga, ma un nuovo orientamento.

Non vi è comunque dubbio che la legalizzazione potrebbe comportare un grande rischio politico. Potrebbe verificarsi un considerevole aumento dell’uso e dell’abuso delle droghe, e proprio per questo motivo forse la seconda soluzione

poco sopra menzionata è quella che appare idealmente auspicabile, ma probabilmente è anche la meno realistica. Kaplan ci ricorda la mozione presentata durante un convegno internazionale all'Avana nel 1986 che suggeriva di negoziare il debito estero dei paesi produttori con la distruzione controllata delle culture o di alcune delle culture di coca. Tale proposta risulterebbe comunque incapace di comprimere significativamente l'offerta internazionale di droga (chi garantisce il controllo assoluto su un territorio? Esiste la possibilità di escludere un danno ecologico causato dall'uso di defolianti chimici? È più importante dove si produce la materia prima o chi è in grado di trasformarla e commercializzarla? Per quest'ultima domanda conosciamo già la risposta).

La formulazione e l'attuazione di strategie e politiche alternative nascono fondamentalmente dalla necessità di accompagnare gli sforzi condotti a livello nazionale con una cooperazione internazionale, bilaterale e multilaterale, che preveda una precisa definizione delle basi e della portata delle iniziative comuni. Questa include la partecipazione dell'ONU e di altri organismi sovranazionali, la sottoscrizione e la ratifica di trattati e convenzioni. Gli Stati Uniti in particolare, essendo il paese dove maggiore è il consumo e la richiesta di droghe, devono riconoscere la loro responsabilità in quanto principale causa e motore del narcotraffico latino-americano e mondiale. L'intervento del governo statunitense sulla domanda e sul consumo interno di droga deve essere ampliato, perfezionato, e dirigersi contro i gruppi nazionali che partecipano in modo crescente alla produzione ed alla distribuzione nel mercato interno e all'esportazione verso altri mercati. Questo comporta l'abbandono di una strategia e di una politica che identifica nei paesi consumatori, gli Stati Uniti e i paesi sviluppati, le vittime e nei paesi produttori i carnefici.

La strategia e la politica dei governi latino-americani direttamente investiti dal fenomeno del narcotraffico e della tossicodipendenza richiede nuovi mezzi diagnostici ed una nuova riformulazione delle priorità. È indispensabile il combinarsi di nuove prospettive congiunturali e strutturali, di prevenzione, riabilitazione, repressione della domanda e dell'offerta. La riabilitazione e la prevenzione presuppongono e richiedono un lavoro sociale di educazione, informazione, comunicazione, coscientizzazione attraverso tutti gli strati sociali, il settore pubblico. Prevenzione e riabilitazione devono essere condotte sia a livello fisico e psichico, sia a livello economico e sociale. Questo presuppone e richiede la capacità e la volontà politica ed istituzionale di rafforzare ed applicare rigidamente le leggi e di tradurle in pratica esigendo l'adempimento delle proibizioni, indagando sulle attività illecite e perseguendone gli attori. I sistemi giuridico-penali, laddove sia necessario, devono essere rafforzati e modernizzati. Codici e leggi devono essere modificati al fine di garantire una giustizia più rapida ed efficace. Devono essere rafforzati gli organici e le strutture operative delle istituzioni che si occupano di problemi della tossicodipendenza e del narcotraffico; il coordinamento e l'unità delle autorità competenti; le capacità professionali, tecnologiche ed infrastrutturali del personale preposto all'applicazione della legge.

Il traffico di esseri umani: *trafficking* e *smuggling*

Le forme contemporanee di schiavitù, nella gran parte dei casi, rientrano in tre categorie principali: la compravendita di esseri umani, la servitù da debito e il lavoro forzato. Essi sono accomunati dal totale controllo di una persona su un'altra a scopo di sfruttamento economico, controllo che può concretizzarsi sia nell'ambito della sfera sessuale sia nella produzione di merci e servizi. [...] Occorre differenziare, nell'ambito della più vasta categoria di "traffico di persone", l'attività del cosiddetto *smuggling* da quella di *trafficking*. L'uno corrisponde al "contrabbando" (ossia alla "introduzione illegale di immigrati"), mentre l'altro equivale alla compravendita di persone per fini di sfruttamento. [...] Il numero di migranti è aumentato, nei 213 paesi del pianeta, a un ritmo di oltre un milione all'anno, passando da 75 milioni nel 1965 agli attuali 130 milioni. [...] Come spiegare la varietà e le dimensioni così rilevanti dei processi migratori internazionali? Tre sono i principali approcci teorici che cercano di dare conto del perché le persone decidano di emigrare. Il primo pone in evidenza la rilevanza dei fattori di spinta (*push*) nei paesi di partenza, quali la povertà, le guerre, le carestie, o, in maniera alternativa o complementare a questi, i fattori di attrazione (*pull*) presenti nei paesi di destinazione, legati essenzialmente alla possibilità di percepire salari più alti e condizioni di vita migliori rispetto al paese di origine.

Il secondo approccio pone l'accento sul ruolo svolto dai legami di ordine storico, politico e culturale esistenti fra paesi di origine e paesi di destinazione: grazie a tali relazioni, spesso risalenti al periodo coloniale, si verrebbero a instaurare flussi migratori da certi paesi verso altri. Esempi in questo senso sono rilevabili nell'emigrazione dalle ex colonie francesi del Nord Africa o da quelli del Sud-Est asiatico a precedente dominazione inglese verso la Francia e l'Inghilterra nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale.

Il terzo approccio, infine, evidenzia come le reti etniche e l'instaurazione di catene migratorie fra immigrati e potenziali migranti possono costituire l'elemento trainante del flusso migratorio. Le catene migratorie, una volta attivate in forza dei continui contatti fra gli immigrati e i connazionali in patria, sarebbero in grado di alimentare il flusso migratorio anche qualora le condizioni iniziali – la domanda di lavoro nel paese di destinazione o anche fattori espulsivi emersi nei paesi di origine – venissero meno. Va notato che le tre prospettive – basate, rispettivamente, sui differenti tassi di sviluppo e le opportunità economiche, sui legami fra paesi di origine e di destinazione e sull'attivazione di catene migratorie – non sono in contrasto. [...] All'interno dei più vasti processi migratori si inseriscono i flussi dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani³⁶.

LETTURA: SUL CRIMINE ORGANIZZATO ASIATICO³⁷

Fra le organizzazioni criminali, i gruppi del crimine asiatico sono quelli che hanno maggiore potenzialità e attività. Essi appartengono all'area culturalmente definita "grande Cina" – che include Repubblica Popolare cinese, Repubblica cinese (Taiwan), Hong Kong, Macao e la diaspora cinese mondiale – e all'area giapponese. Con i grandi introiti provenienti dal traffico dei narcotici e del gioco clandestino le gang asiatiche hanno iniziato ad operare anche nel campo delle attività semilegali o completamente legali o addirittura governative e benefiche. Fonti USA del 1998 stimavano la disponibilità di contanti del

³⁶ Stefano Becucci, Monica Massari, *Globalizzazione e criminalità*, Laterza, Bari, 2003, pp.4-6 e 12-14.

³⁷ Tratto, con qualche taglio e modifica, da un saggio di Fabio Mini.

crimine asiatico in \$200 mld. La Polizia giapponese valuta che la Yakuza giapponese guadagni circa \$10 miliardi all'anno, un terzo del quale proviene dal traffico di droga. I circa 100.000 membri del Crimine Organizzato Asiatico (*Asian Organized Crime-AOC*) costituiscono una forza "produttiva" superiore a quella di moltissimi stati ed un'entità economica che interferisce sostanzialmente sull'andamento economico e finanziario mondiale. Uno studio del dipartimento della difesa americano ha di recente segnalato che le triadi cinesi possono diventare il più pericoloso gruppo criminale del XXI secolo. Un certo numero di triadi o loro elementi che prima erano basati a Hong Kong e Taiwan si sono ridislocate a Shanghai e nelle aree economiche speciali della Repubblica Popolare Cinese. La Cina comunista, dall'apertura della via cinese al socialismo di mercato, ha riallacciato forti legami con il mondo finanziario e capitalista della diaspora e con le triadi. Spesso questi tre mondi si sovrappongono e non necessariamente in sole attività illegali o criminali. Gli assi portanti del crimine asiatico sono le cosiddette Triadi dell'area "grande Cina" e la cosiddetta Yakuza giapponese. I modelli culturali di riferimento sono unici per entrambe le tipologie ma non sono esclusivi della criminalità. Il primo parametro culturale di riferimento comune è la famiglia, naturale o allargata. Non è ovviamente un parametro sconosciuto e anche la cultura mediterranea vi fa riferimento. Ma se da noi il concetto è in via di estinzione, nella cultura orientale e soprattutto in quella della criminalità è in continuo rafforzamento. Anzi, per la criminalità cinese proveniente dalla *mainland* è un concetto che viene riscoperto quando la comunità si riforma al di fuori della madre patria. Secondo tale tradizione, la famiglia è la comunanza e la comunicazione fra le diverse generazioni. In questo senso la famiglia non può finire e ne deve essere garantita la continuità. La famiglia è gerarchia e relazione di parentela. Uno non vale per ciò che è, ma per la posizione che ricopre nella famiglia: dipende da età, generazione e grado di parentela. Il rispetto è sempre dovuto ai più anziani e alla linea più vicina al capostipite. Gli stessi atteggiamenti di affetto, di considerazione o di disprezzo sono proporzionali al grado di parentela. Nella società giapponese e nella criminalità della Yakuza il modello familiare tradizionale è estremamente rigido e rispettato. Una famiglia criminale è strutturata come una reale famiglia tradizionale. C'è un padre, ci sono molti figli, fratelli, cugini (naturali o d'adozione). Ciascuno dei figli a sua volta può avere figli o affiliati per i quali lui è il piccolo padre. Il padre è il capo indiscusso della famiglia, decide della vita o della morte e nessun appartenente alla famiglia teme di morire per la famiglia o per il padre. Chi vuol far parte della famiglia deve diventare un figlio e il rito d'ingresso si chiama "Sakazuki": il padre autorizza il neofita a bere sakè dalla sua stessa tazza. Una tipica famiglia criminale giapponese ha da 20 a 200 membri che con le rispettive famiglie naturali porta ad agglomerazioni di migliaia di individui. Le società criminali cinesi, comprese quelle più tradizionaliste, sono molto più flessibili e in genere il rapporto tra i membri non è impostato sulla relazione padre-figlio, ma su quella, sempre di origine confuciana, di fratello maggiore-fratello minore. La differenza è rilevante. La criminalità cinese ha eliminato la componente di culto nei rapporti reciproci. Nulla è sacro. L'estensione relazionale, più orizzontale che verticale, necessariamente favorisce le agglomerazioni temporanee e le associazioni fra pari. Più che il legame sacro c'è quello del prestigio che a sua volta è espressione della rete di conoscenze e associazioni che si possono realizzare. Il sistema cinese, molto più di quello giapponese, è elastico, aperto, dinamico e si fonda sul *guanxi*: la rete delle conoscenze personali. Nella mentalità orientale la stessa appartenenza al *guanxi* ha un valore intrinseco a prescindere dai vantaggi materiali che se ne possono ricavare. Il *guanxi* è elemento di potere in sé e un lontano cugino in America fa diventare americani tutti i membri del clan e dei suoi amici. Il *guanxi* è elemento di contrattazione e credibilità. Nessuno si sognerebbe di dare un peso irrilevante alla parola di un altro che possa vantare un personaggio noto nel proprio *guanxi*. Altro parametro culturale è la mutua assistenza. Se la società è un agglomerato di famiglie, la solidarietà non è un'espressione del sentimento, ma un diritto/dovere di tutti. Si ha il diritto di chiedere e si ha il dovere di chiedere. Chi ha bisogno e non chiede si mette al di fuori del

regime solidale della società e non appartiene più ad essa. La criminalità orientale si avvale di questo fattore per coinvolgere le comunità nelle proprie attività illegali oppure per estorcere denaro con qualsiasi pretesto solidaristico. Vi è poi il principio dell'obbligo a restituire un favore (chiamato *giri* dai giapponesi) e il *ninjo*, la compassione per il debole. Il primo è un impegno morale particolarmente favorevole alla criminalità, mentre il secondo è sviluppato soprattutto in Giappone dove all'insegna della compassione per il debole le diverse gang della Yakuza si fanno guerre continue. Se i principi sono gli stessi e rimandano alla cultura sinocentrica, la loro applicazione è diversa a seconda del gruppo etnico o sociale e ne derivano modelli di comportamento differenti. In generale, quello giapponese è più schematico, metodico e rigido mentre quello cinese è più elastico e accomodante. Il modello cinese è predominante anche in altre etnie non cinesi come i vietnamiti, i thailandesi e i malesi. La guerra fra fazioni cinesi o fra triadi è un fatto eccezionale mentre quella fra organizzazioni Yakuza è quasi costante. Le organizzazioni criminali cinesi mantengono fortemente il segreto e i membri sono legati da lealtà reciproca e rispetto della relazione confuciana tra fratello maggiore e fratello minore (*Dai-lo*, *Sai-lo* in cantonese) dove il minore dà lealtà, sostegno e talvolta denaro al maggiore in cambio di protezione e consigli. I riti d'iniziazione, una volta cerimoniosi e complicati, oggi sono quasi del tutto abbandonati e l'ingresso in una triade avviene con la presentazione di un membro, il pagamento di una quota e il giuramento di fedeltà alla società. Il rito abbreviato non ha tolto significato all'appartenenza: la fellonia o il tradimento sono impensabili e non esistono tracce di pentiti tra i membri della triade. Dal punto di vista operativo vige un alto grado di decentramento che consente ad ogni membro o a piccoli gruppi di gestire in piena autonomia le proprie attività, di fare alleanze temporanee su base locale e delegare determinate attività ad altri gruppi senza che i propri membri siano coinvolti direttamente. Allo stesso modo viene gestito in maniera decentrata il trasferimento di fondi, l'*intelligence* operativa e il reclutamento di talenti, con sistemi ad hoc basati sul concetto del *guanxi* cinese (rete delle conoscenze) e dell'*hawala*, il sistema di segnali non scritti (gesti, bolli, timbri, codici cifrati, ecc.) che serve sia come legame di appartenenza sia come mezzo di comunicazione per assunzioni, pagamenti, contratti a sicari, trasferimento di valuta o di droga o di altri beni o merce, come prostitute, lavoratori e immigrati. Il sistema delle telecomunicazioni mondiali in un primo tempo aveva fatto sembrare questi mezzi superati e per un certo periodo i telefonini e internet avevano sostituito le comunicazioni in codice tradizionali. Oggi tali sistemi sono stati ripresi perché ritenuti sicuri e perché tengono asservita in maniera fisica oltre che psicologica i membri. Comprendere il sistema dei segnali è molto difficile e c'è bisogno di una profonda conoscenza dell'ambito culturale oltre alla disponibilità dei membri a cooperare (il che è quasi impossibile). Esistono, a grandi linee, tre livelli di attività: 1) affari e crimini da strada; 2) attività criminali di medio livello (import-export illegali, ingrosso droga e contrabbando, controllo d'area, ecc.); 3) attività di alto livello, di carattere imprenditoriale, condotte da alti esponenti. A prescindere da dove opera, la criminalità cinese è innanzitutto (in senso temporale e in senso di priorità) predatrice delle comunità cinesi. Dove c'è una comunità, per quanto piccola, c'è una organizzazione criminale che la sfrutta. Assieme alle attività commerciali si sviluppa l'interessenza della triade nelle attività di sostegno, quali trasporti, assistenza commerciale, evasione fiscale, fatturazione, raccolta del denaro degli incassi, custodia e investimento. Le attività più significative, dal livello più basso a quello più alto, comprendono: A) *Controllo territoriale* È la base dell'organizzazione criminale e quella cinese si avvale in genere di bulletti estremamente pericolosi. Si esercita con l'esazione dei diritti di locazione, protezione, carico e scarico, parcheggio nei quartieri controllati. B) *Estorsione* È il crimine più comune ed è esercitato anche ad altissimo livello ai danni di società e addirittura di organi governativi da parte sia delle triadi sia della Yakuza. C) *Vendita al dettaglio di narcotici* L'eroina è solitamente venduta in monodosi confezionate in cannuce di plastica per bibite della lunghezza di circa 2 cm chiusa alle estremità a caldo. Forniture più consistenti, sempre di dettaglio, possono essere in sacchetti di plastica del

peso da 1 a 28 grammi di prodotto in polvere o in cristalli. Un altro metodo è l'inserimento in bottigliette o scatoline di medicinale cinese da 2 g. D) *Prostituzione* La tratta delle bianche è una specialità dei cinesi e dei giapponesi che esportano in tutto il mondo ragazze dalla Cina, dalla Thailandia e dalle Filippine. Per le esigenze dei ricchi cinesi nelle varie comunità mondiali, le triadi, in combutta con capi villaggio e poliziotti della campagna cinese, esportano ragazzine minorenni. E) *Furti e rapine* Un mercato recente è quello del traffico di opere d'arte, del furto di materiali sensibili quali precursori di aggressivi chimici e forse di materiali d'interesse militare. F) *Rapimenti, usura, gioco d'azzardo, contraffazione* Alle attività appena citate, per così dire tradizionali, che principalmente si riferiscono al livello medio basso si aggiungono vecchie e nuove attività più sofisticate o più complesse gestite da livelli medio alti. La contraffazione è passata dalle monete ai Rolex o alle uova di dinosauro, fino a quella di marchi e prodotti di firma. L'ultimo affare è la contraffazione di software per computer. Nel 1996 dei 523 milioni di applicazioni in uso nel mondo ben 225 milioni erano contraffatte con un danno complessivo di circa \$11 miliardi. G) *Film e audiovisivi* Le organizzazioni criminali controllano quasi ogni settore dell'industria. Per quanto riguarda la commercializzazione, ogni comunità cinese ha per proprio uso e consumo negozi di video cassette/CD con la riproduzione degli spettacoli della terra d'origine e, spesso, per la diffusione della pirateria. H) *Contrabbando* Quello delle sigarette è il più consistente e in Asia è noto che diversi capi di stato sono stati collegati con il contrabbando delle triadi. Marcos delle Filippine aveva contatti con i contrabbandieri del clan di Tsai, tramite i quali importava anche armi per la lotta anticomunista, e con Lino Bocalan, un contrabbandiere al servizio della CIA e del Guomintan. Membri del clan furono dirigenti della Banca delle Comunicazioni di Manila. Anche i presidenti Elpidio Quirino e Macapagal erano imparentati o connessi con i clan cinesi dei contrabbandieri. A partire dagli anni '80 il contrabbando e la pirateria si sono messi al servizio della Cina comunista procurando beni che in Cina non erano disponibili. I) *Tratta degli immigrati* Per qualsiasi scopo: dalla prostituzione allo sfruttamento della mano d'opera ai matrimoni combinati. L) *Mercato della mano d'opera* Riguarda una sorta di caporalato avanzato con la fornitura e la mobilitazione di forze lavoro di varia specializzazione. In Italia il fenomeno è in pieno sviluppo, ma è limitato al settore manifatturiero. Lavoratori del settore tessile e pellettiero, ma anche i collaboratori domestici, sono gestiti, acquistati e venduti attraverso tale sistema. Il fenomeno è invece di immense proporzioni in Asia dove tutte le imprese devono rivolgersi alle organizzazioni criminali per la mano d'opera. M) *Produzione e distribuzione di droga* Nel campo dei narcotici la criminalità asiatica controlla tutta la produzione di oppio del triangolo d'oro e del sud est asiatico. Quella cinese, sostenuta dalle gang thailandesi, birmane, laotiane e vietnamite controlla la maggior parte della produzione e distribuzione dell'eroina. In Europa, il paese che tradizionalmente ha aperto il traffico di eroina asiatica è stata l'Olanda. La Yakuza giapponese ha sviluppato un fiorente mercato per l'ice, metanfetamina in cristalli, in Giappone e fuori di esso. La criminalità asiatica attualmente si sta espandendo nell'Asia centrale, in Russia e attraverso queste aree in Europa. In questa espansione è già venuta a contatto con l'area islamica afgana, che alimenta il traffico attraverso il Tajikistan, l'Uzbekistan e il Turkmenistan, e con la zona caucasica di produzione di narcotici: "la luna crescente d'oro" controllata dalle mafie russe. Non è detto che nella destabilizzazione politica di queste aree non abbiano influenza anche i conflitti o le alleanze d'interessi delle criminalità a confronto. Un altro campo di recente applicazione è la fabbricazione di *droghe della nuova generazione "da laboratorio"* delle quali i russi sono stati pionieri. Tali droghe sono la migliore prospettiva del futuro delle mafie di tutto il mondo e presentano la caratteristica di essere globali, nel senso che non sono legate alla produzione agricola o industriale di certe aree geografiche e climatiche. Inoltre sono di facile produzione e i suoi componenti non sono illegali o, al limite, non si possono nemmeno considerare droghe fino a quando non vengono miscelati in cocktail. La loro individuazione è veramente difficile e presentano la caratteristica di *unire il legale all'illegale* secondo una catena parallela alla

produzione, alla distribuzione e al consumo. La produzione dei componenti è legale e può essere fatta in normali laboratori concentrati in zone insospettabili; la produzione dei cocktail è illegale, ma può essere decentrata fino alla nebulizzazione coincidente con i singoli consumatori. N) *Spionaggio e attività eversive* I precedenti storici parlano di compromissioni di vari governi e dei loro servizi segreti con le organizzazioni criminali asiatiche soprattutto durante la lotta al comunismo nel sud-est asiatico. Sono anche certi i contatti governativi con intermediari delle triadi per il contrabbando di armi, per lo smaltimento di rifiuti tossici e per altre attività legate più o meno direttamente a disegni destabilizzanti di questo o quel governo. Per quanto riguarda il terrorismo, la criminalità cinese, famosa per le insurrezioni in patria, non sembra intromettersi in questioni politiche all'estero e non si basa sul fanatismo né ideologico né religioso. Confucianesimo, taoismo, buddismo e altre sette non costituiscono la base per sommovimenti ideologici. Di diversa natura, in questo caso, è la criminalità giapponese che è stata direttamente coinvolta nelle attività delle sette giapponesi del tipo Aum Shirinkyo che hanno dimostrato di avere matrice politica e di prestarsi a destabilizzazioni istituzionali in patria e all'estero. È agevole verificare come cultura, struttura e organizzazione della criminalità asiatica siano pienamente *compatibili con la globalizzazione* e anzi riescano a superare le più grandi difficoltà che essa incontra nell'espansione. L'impianto ideologico della criminalità asiatica è basato sul massimo profitto, sul mercato e sull'indifferenza per le frontiere. Il crimine asiatico è un'immensa impresa privata familiare, che si muove in un mondo *davvero e fino in fondo* senza frontiere, poiché non ha bisogno di attendere la deregolamentazione per fare affari. Quando peraltro si realizza l'abbattimento delle barriere, le si apre l'opportunità di fare legalmente quello che è costretta a fare illegalmente. In questo senso si può riorganizzare e meglio riciclare o reinvestire le immense liquidità di cui dispone. Infatti: a) Liberazione dei controlli sui movimenti valutari: è la chiave del riciclaggio; b) Deregolamentazione: dà una mano all'elusione dei sistemi di controllo e all'evasione fiscale; c) Unificazione dei bisogni e standardizzazione dei consumi: la criminalità porta soltanto ciò che il mercato richiede e attiva bisogni pratici che la società sviluppa a livello teorico; d) Annullamento delle opposizioni: questa attività che per la globalizzazione è un freno, per la criminalità è ininfluenza. Corruzione, estorsione ed elusione permettono di aggirare le opposizioni; e) Economia casinò: nulla è più portato per la speculazione in qualsiasi campo della criminalità asiatica. Se la globalizzazione costruisce un mondo casinò lo avrebbe fatto per i cinesi e i giapponesi; f) Differenze culturali: questo che è un ostacolo basilare per la globalizzazione è un non problema per la criminalità asiatica. Quella giapponese all'esterno del paese si esprime come una qualsiasi corporazione. Quella cinese di alto livello agisce con le stesse modalità mentre quella di livello medio-basso si diffonde da punto a punto nell'ambito delle proprie comunità. Non ha bisogno di scontrarsi e anzi evita lo scontro con le altre culture. L'espansione soft e l'allargamento della potenza sono raggiunti con le alleanze e la fornitura di servizi agli altri piuttosto che con lo scontro armato o violento.

Linee di intervento nel contrasto al crimine organizzato

Il principale obiettivo del crimine organizzato è il profitto finanziario. I gruppi criminali organizzati s'indirizzano ovviamente verso i reati economici in cui i vantaggi in termini di profitto superano gli svantaggi in termini di *law enforcement* (il rischio di essere identificati, arrestati e processati e di vedere i propri beni confiscati). Come abbiamo visto, questi reati – l'accumulazione di capitali provenienti da attività illecite; la legalizzazione dei capitali stessi; l'investimento in attività lecite ad alto reddito – si realizzano a livello *transnazionale*. È a quel medesimo livello che si pone la risposta.

Strumenti essenziali per colpire con efficacia tali interessi primari delle organizzazioni criminali sono la cooperazione internazionale e l'adeguamento dei provvedimenti legislativi degli Stati aderenti alle convenzioni *ad hoc* stipulate.

È noto, infatti, che in questa fase si scontrano frequentemente l'interesse internazionale a contrastare le organizzazioni criminali e quello degli Stati alla tutela della propria economia e delle proprie strutture bancarie e finanziarie.

La cooperazione internazionale contro la criminalità è fortemente ostacolata da due ordini di problemi. Il primo è costituito dalle diverse preferenze e priorità dei governi verso i diversi campi d'azione della criminalità organizzata. Preferenze e priorità dipendono dalla diversa esposizione degli stati alle attività delle organizzazioni criminali. I governi sono disposti a concedere risorse solo alle azioni collettive e alle istituzioni internazionali di lotta alla criminalità che agiscono nel settore che a loro interessa. [...] Il secondo ordine di ostacoli è costituito dalle forti differenze esistenti tra i principi e gli istituti del diritto penale degli stati. Questi principi e istituti sono profondamente radicati nelle culture sociali e i loro cambiamenti sono difficilmente accettati. Mutare alcuni regolamenti nazionali di polizia (ad esempio quelli attinenti il fermo, la carcerazione preventiva o la raccolta d'informazioni) per rendere possibili il coordinamento e le azioni comuni delle polizie di diversi stati può implicare l'abbandono di certe regole di vita sociale iscritte nella costituzione di un paese³⁸.

Sul piano nazionale, gli Stati dovrebbero:

- (i) sviluppare programmi educativi tendenti a creare una cultura della moralità e della legalità;
- (ii) adottare provvedimenti atti a sensibilizzare l'opinione pubblica circa gli effetti del crimine organizzato;
- (iii) superare il muro dell'omertà e dell'intimidazione prendendo in considerazione le misure che favoriscono la collaborazione degli appartenenti alle associazioni criminali;
- (iv) creare ed equipaggiare unità investigative speciali, esperte nel campo delle caratteristiche strutturali e delle metodologie operative dei gruppi criminali³⁹.

³⁸ Fulvio Attinà, *Il sistema politico globale*, II ed., Laterza, Bari, 2003, p.229.

³⁹ La *policy* tradizionale – che ha la sua base teorica nei contributi del premio Nobel Gary Becker – contrasta il crimine aumentando le pene detentive e pecuniarie, così come con l'accrescimento del reddito procapite o la riduzione del tasso di disoccupazione e di disuguaglianza dell'area ad alta densità di crimine. Questa strategia agisce tuttavia nel senso di ridurre l'utilità netta dell'azione criminale *individuale*, ma non ha una necessaria efficacia nel ridurre il *vantaggio della cooperazione* fra criminali od accrescere la spinta alla defezione dal 'patto di sangue' che lega il singolo delinquente all'organizzazione di appartenenza. L'inasprimento delle pene ha spesso un effetto deterrente sulla spinta verso il crimine del singolo, ma può indurre i singoli ad associarsi in un'organizzazione malavitosa, stabile e credibile, per accrescere il vantaggio derivabile dal crimine di fronte all'aumento generalizzato del "costo diretto" del comportamento illecito. Ciò contribuisce a spiegare come mai in Italia la mafia – che qui prendiamo come esempio di una qualsiasi organizzazione criminale contemporanea – tenda a persistere e, semmai, ad accrescere la sua forza nel corso del tempo nonostante la crescente pressione anticrimine delle forze di polizia e l'inasprimento delle pene per i crimini associativi di stampo mafioso realizzato nel corso degli ultimi decenni.

A livello internazionale, invece, ogni Stato dovrebbe predisporre le basi per un efficace sistema di cooperazione con gli altri Stati nel settore investigativo e in quello giudiziario:

i) incrementare la collaborazione tecnica finalizzata ad assistere i paesi emergenti ed in fase di transizione, per migliorare le potenzialità del loro sistema giudiziario ed investigativo;

ii) agevolare lo scambio sistematico di esperienze e di conoscenze specifiche, l'addestramento comune di appartenenti agli organi giudiziari, di Polizia ed "intelligence", nonché la concreta applicazione di efficaci contromisure, preventivamente concordate.

Inoltre, a premessa indispensabile di qualsiasi azione concertata e realmente efficace nel settore, si dovrà promuovere e realizzare nel più breve tempo possibile l'armonizzazione/integrazione delle normative economico-finanziarie nei singoli Stati.

Tutte queste misure andrebbero tuttavia

a colpire proprio al cuore la sovranità nazionale, la responsabilità per il mantenimento della legge e dell'ordine e l'amministrazione della giustizia criminale. Ciò richiederebbe un'autorità mondiale di polizia – e non soltanto la proposta Europol – con ampi poteri di arrestare e processare i criminali in qualsiasi parte del mondo, inclusi gli Stati Uniti. Ciò richiederebbe probabilmente l'attribuzione ai governi del potere di confiscare o sequestrare qualsiasi proprietà o qualsiasi tipo di fondo presumibilmente acquisito mediante commerci illeciti. Renderebbe inoltre necessaria una corte internazionale di giustizia criminale in grado di giudicare e punire. Tutto ciò, finora, non è mai stato contemplato da alcun governo di uno Stato-nazione⁴⁰.

Depenalizzare i commerci illeciti?

Se, dunque, la repressione è preclusa dal rifiuto dei governi statali di rinunciare ai propri controlli sull'applicazione delle leggi, un'alternativa sarebbe la depenalizzazione del commercio delle droghe. Ciò priverebbe le mafie della rendita oligopolistica della quale oggi godono, poiché la concorrenza provocherebbe un ribasso dei prezzi⁴¹.

Un'analisi economica ormai classica di questa alternativa è dovuta a Thomas Schelling⁴². Un mercato come quello dei narcotici diventa illegale quando una legge lo vieta. Se è la politica proibizionistica a creare i mercati neri, non ogni mercato nero diventa criminale. Affinché ciò accada, occorrono particolari condizioni di offerta e di domanda. Sul lato dell'offerta la proibizione sposta la curva verso l'alto, provocando un aumento dei costi. La differenza tra la curva di offerta in legalità ed in proibizione rappresenta un incentivo per l'impresa

⁴⁰ Susan Strange, *Chi governa l'economia mondiale?* (1996), Il Mulino, Bologna, 1998, p.179.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² T.C. Schelling, "Economics and criminal enterprise" (1967) e "What is the business of organized crime?" (1971), entrambi ristampati in G. Fiorentini, S. Zamagni (eds.), *The economics of corruption and illegal markets*, III vol., Edward Elgar, Cheltenham, 1999, pp.346-377.

criminale. Proprio il fatto che quel mercato è stato posto fuori legge, rende peraltro pienamente usabile lo strumento di vantaggio competitivo di cui i criminali dispongono: la violenza. Così l'impresa criminale ha sia la convenienza, sia la possibilità, di acquisire una posizione dominante, al limite monopolistica, su quel mercato, scalzando da esso i competitori attuali e potenziali. Sul lato della domanda, la formazione del monopolio viene invece favorita dalla "dipendenza" che i consumatori assuefatti hanno verso la droga: la domanda è non elastica al prezzo.

Un'ulteriore ragione per cui l'impresa criminale può impadronirsi di quel mercato è, accanto alla politica proibizionista, la (susseguente) politica di repressione dei reati. Infatti la repressione ha un'efficacia limitata o, in alternativa, costi elevatissimi: essa tende quindi a promulgare norme più rigide e sanzioni più severe via via che sperimenta i propri limiti. (Si pensi, banalmente, al controllo del pagamento dei biglietti sugli autobus: o si spende moltissimo in controllori, o si elevano sempre più le multe e i casi in cui applicarle. Ma ciò innalza inevitabilmente l'iniquità e l'arbitrio: chi viene "beccato" paga tanto, ed è casuale che sia lui, poco abbiente o viaggiatore episodico, anziché un altro). Ma se la repressione è intrinsecamente discriminatoria, l'impresa più abile e spregiudicata può piegarla – ad esempio, grazie alla corruzione dei repressori – a strumento contro i concorrenti. Tale impresa tende ad essere di nuovo quella criminale.

L'idea che la proibizione, con *enforcement*, dia origine ad un mercato monopolistico in mano alla criminalità, pareva a Schelling un argomento importante, seppure non decisivo, *contro* la proibizione⁴³.

LETTURA: LA TASSAZIONE DELLE VENDITE DI ARMI

Le esportazioni di armi nel mondo si elevano a 50 miliardi di dollari all'anno. Queste esportazioni sono frequentemente considerate come un fattore di destabilizzazione politica e finanziaria dei PVS: in primo luogo perché contribuiscono ad alimentare i conflitti, i disordini civili e la violenza; e poi perché pesano sui bilanci nazionali dei paesi poveri, a detrimento di altre spese più produttive o necessarie allo sviluppo. [...] L'idea di una tassazione delle esportazioni di armi, che tende a scoraggiare queste spese, viene richiamata con frequenza. Una tassazione al 10% metterebbe a disposizione 5 miliardi di dollari. [Tuttavia] il principale effetto della destabilizzazione, specialmente a livello di stati deboli o in fallimento, proviene dai circuiti più o meno leciti di commercializzazione di armi leggere più che dalle vendite di grossi equipaggiamenti. Un tassazione internazionale ha poche possibilità di raggiungere questi flussi; al contrario, può accentuare le tentazioni alla non-trasparenza e alla clandestinità. [...] L'esame della struttura internazionale degli scambi di armamenti (tangibili) fa apparire tre grandi concentrazioni: 1) nel campo delle esportazioni, quattro grandi attori: Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Russia, che rappresentano più del 65% del volume delle esportazioni per il periodo 1992-2001. Inoltre, all'interno di ciascun paese, la produzione di armi è concentrata, come dimostra l'esame delle industrie di armi terrestri; 2) per quanto riguarda le importazioni, la concentrazione è a

⁴³ Ada Becchi, Margherita Turvani, "Domanda e offerta nel mercato internazionale dei narcotici: effetti della proibizione", in Stefano Zamagni, a cura di, *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993, p.335.

livello dei paesi a medio reddito. Una frazione molto importante del commercio mondiale di armamenti viene effettuata tra paesi sviluppati. Per il resto, dieci paesi a reddito intermedio concentrano il 50% delle importazioni, sempre nel periodo 1992-2001. Alcuni paesi sono in tutto o in parte esclusi dagli scambi mondiali di armamenti per motivi di embargo (interdizione di esportazione di armi) e misure restrittive (raccomandazioni di non-esportazione di armamenti). In questa struttura di mercato sono elevate le possibilità di cambio di fornitori o di deviazioni del traffico. Basterebbe che un grande esportatore non pagasse la tassa per farle perdere ogni efficacia e ogni carattere dissuasivo. Una condizione indispensabile è dunque che tutti i paesi produttori (compresi Cina, Israele e Ucraina) applichino la tassa, condizione tanto più necessaria in quanto proprio gli stati venditori sarebbero quelli incaricati di raccogliercela. La maggior parte degli acquisti militari sono relativamente poco sensibili al prezzo, almeno per quanto riguarda gli equipaggiamenti più sensibili e importanti, e si può pensare che almeno una parte della tassa sarebbe, alla fine, sopportata dagli acquirenti.

Siccome si tratta di colpire una spesa (di attrezzature militari) condannabile per principio, si pone il problema se limitare l'imponibile solo alle esportazioni. In questo caso, si colpiscono in maniera particolarmente sensibile i paesi che non hanno industrie dedicate alla difesa, e che dipendono totalmente dalle importazioni. Questa discriminazione può sembrare ingiusta se si tratta di paesi in una situazione geopolitica di forte tensione o in ambiente strategico difficile. Sembrerebbe più equo, e coerente con l'obiettivo morale della tassa, di applicarla a tutto l'insieme degli acquisti di equipaggiamenti militari, compresi gli acquisti interni dei paesi produttori. L'imponibile corrispondente è molto più importante: *l'insieme delle spese per armamenti ammonta a circa 200 miliardi di dollari l'anno*. Naturalmente, con questo comportamento, i paesi produttori "si tassano da soli". Ma questa "tassazione" è un mezzo legittimo e morale di trovare un contributo addizionale per lo sviluppo; in ogni caso, quantomeno giustificata quanto la posizione che chiede ai PVS di finanziare questo contributo.

La base imponibile può essere limitata ai materiali tangibili per aumentare la verificabilità della tassazione. In effetti, potrebbero essere utilizzati accordi multilaterali già esistenti: Il Registro degli armamenti convenzionali dell'ONU, che impone agli Stati di dichiarare importazioni, esportazioni, dotazioni delle forze armate e acquisti legati alla produzione nazionale di alcune categorie di armamenti convenzionali; l'accordo di Wassenaar, che raggruppa trentatré paesi, impone dal 1999 una dichiarazione sul trasferimento di determinati tipi di armamenti. Tuttavia, i materiali "intangibili" costituiscono elementi sempre più importanti nelle transazioni di armamenti: licenze di fabbricazione (transfert di tecnologia), prestazione di servizi (formazione, addestramento), consegne a titolo gratuito (a discrezione dei governi) o transazioni compensative. Questi materiali intangibili sono però meno controllati, ed il loro ammontare è sconosciuto. La loro inclusione nella base imponibile porrebbe reali problemi di verifica⁴⁴.

⁴⁴ Tratto dal Rapporto Landau al Presidente Chirac (2003). Il testo completo è consultabile all'indirizzo <http://www.coordinationsud.org/ecriture/upload/landau/Rapport-final-Group-Landau.pdf>

Lezione 9

Le trasformazioni sistemiche: la transizione all'economia di mercato del Blocco sovietico

La crisi dello statalismo industriale

Fra il 1986 e il 1992 la Russia e i paesi vicini subirono una delle rivoluzioni più singolari d'Europa: la frantumazione di un Impero e la demolizione della sua struttura centrale senza l'impatto diretto della guerra. In passato altri imperi – borgognone, spagnolo, ottomano, austro-ungarico, anche quello russo – si erano disgregati, ma sempre sotto la pressione effettiva di combattimenti esterni e interni¹.

Il crollo dell'Urss e del blocco dei paesi suoi alleati/vassalli, rappresenta uno dei maggiori cambiamenti storici mai avvenuti senza l'impatto di rivolte interne violente e/o di una guerra con l'esterno. Questo fenomeno va spiegato: perché, negli anni Ottanta, i leader sovietici s'imbarcarono in un processo di riforme talmente radicale da provocare alla fine la disintegrazione dell'Urss?

L'Urss era la terza economia industriale al mondo e una superpotenza militare. Il suo tasso di crescita declinava, ma era lento anche ad Ovest. Nonostante lo stillicidio della guerra in Afghanistan, e alcune sporadiche rivolte, l'ordine interno era stabile. Cosa accadde?

Seguiremo qui principalmente le ricostruzioni del sociologo Manuel Castells e del macroeconomista Olivier Blanchard². La loro tesi è che dalla metà degli anni 1970 emerse l'incapacità dello *statalismo industriale* sovietico di assicurare la transizione verso una società ed un'economia incentrate sulla tecnologia dell'informazione.

Ricordiamo alcune definizioni. *Statalismo* = sistema sociale in cui il surplus economico viene appropriato da chi detiene il potere negli apparati dello stato (mentre nel *Capitalismo* va a chi detiene il controllo delle organizzazioni economiche). L'obiettivo, nello statalismo, è massimizzare il potere, non il profitto.

Industrialismo = modello di crescita in cui le fonti principali della produttività sono l'incremento quantitativo dei fattori produttivi (lavoro, capitale e risorse naturali). Ad esso si contrappone storicamente l'*Informazionalismo* = modello di crescita in cui la fonte maggiore della produttività è la capacità qualitativa di ottimizzare la combinazione e l'impiego dei fattori di produzione sulla base della conoscenza e dell'informazione.

Negli anni 1950 e 1960, il PIL sovietico crebbe a un ritmo più elevato che in gran parte dell'Occidente. Il ritmo d'industrializzazione dell'Urss fu uno dei più

¹ Charles Tilly, *Le rivoluzioni europee, 1492-1992*, Laterza, Bari, 1993, p.318.

² M. Castells, *Volgere di millennio* (2000), Università Bocconi Editore, Milano, 2003, cap.II; O. Blanchard, "La transizione nell'Europa dell'Est", cap.22 in Id., *Macroeconomia*, Il Mulino, 1999. Da Blanchard sono tratte le Tabelle di questa lezione che non riportano altra fonte.

alti di tutti i tempi, pur con enormi costi umani e ambientali: 60 milioni di morti per rivoluzione, guerra, carestie, lavoro forzato, deportazioni, esecuzioni.

Crescita PIL sovietico, 1928-87: stime alternative

<i>Periodo</i>	<i>Statistiche Urss</i>	<i>CIA</i>	<i>Khanin</i>
1928-50	10,1	4,2	2,5
1950-60	10,2	5,2	7,2
1960-65	6,5	4,8	4,4
1965-70	7,7	4,9	4,1
1970-75	5,7	3,0	3,2
1975-80	4,2	1,9	1,0
1980-85	3,5	1,8	0,6
1985-87	3,0	2,7	2,0
(1928-87)	7,9	3,9	3,3

La logica economica seguita era quella delle *priorità a cascata*.

L'agricoltura doveva essere spremuta di ogni suo prodotto, per sussidiare l'industria e nutrire le città, e drenata della sua manodopera, spinta a entrare nelle fila del proletariato industriale. I beni di consumo, l'edilizia e i servizi dovevano dare la precedenza ai beni capitali e all'estrazione di materie prime, in modo che il socialismo potesse rendersi rapidamente autosufficiente in tutte le linee di produzione indispensabili. La stessa industria pesante fu messa al servizio dell'industria militare, dato che la potenza militare era il fine ultimo del regime e pietra angolare dello stalinismo (Castells).

Fu creata un'economia centralmente pianificata. Il *Gosplan* era l'ufficio statale per il piano; stabiliva gli obiettivi quinquennali per l'intera economia che poi articolava, anno per anno, in provvedimenti rivolti a ogni prodotto, unità produttiva, regione, per assegnare obiettivi parziali e risorse. Il *Gossnab* era l'ufficio per la fornitura di materiali e macchinari: controllava le forniture per tutte le transazioni. La *Gosbank* era la banca centrale, con un ruolo ridotto, dato che credito e moneta erano diretta conseguenza delle decisioni del Gosplan.

Il sacrificio dell'agricoltura creò deficit di beni primari, le cui importazioni divennero sempre più onerose, sottraendo così in via indiretta – e con un tipico effetto perverso – risorse agli investimenti nell'industria.

Inoltre, l'economia sovietica – isolata da pressioni concorrenziali interne e internazionali, che spingono a migliorare la qualità dei prodotti – era incapace di produrre un'ampia gamma di beni esportabili. Petrolio, gas naturale, materie prime e metalli preziosi costituivano, negli anni 1980, il 90% delle esportazioni verso il mondo capitalista.

L'innovazione era disincentivata. La performance di ogni unità produttiva era misurata come somma dei valori in rubli di tutti gli input. Perché utilizzare tecniche migliori, o migliori tecniche gestionali, quando il sistema di misura non traduceva questi miglioramenti in un aumento del valore aggiunto? Se peraltro una superiore produttività dava luogo a un output maggiore, il Gosplan assegnava a quell'impresa, per l'anno successivo, quote di produzione più alte ...

Allora, nonostante tutti questi disincentivi, come ha fatto l'Urss a raggiungere tassi di progresso tecnologico abbastanza alti fino agli anni 1970? Una risposta è che il progresso tecnologico deriva in parte dalla semplice applicazione di tecniche sviluppate altrove. L'elevato livello d'istruzione e quindi di capitale umano dell'Urss garantiva alle imprese le competenze per adottare e applicare le nuove tecnologie, se costrette a farlo (Blanchard).

E i consumatori? La cronica non corrispondenza – in assenza di veri prezzi – tra domanda e offerta per la maggior parte dei beni (e dei processi produttivi) diede fiato ad un enorme mercato nero: un sistema di scambio informale che minava il piano, dato che era interesse dei “controllori” di individuare e rastrellare le rendite ombra, anziché ricevere i bonus derivanti dal conseguimento degli obiettivi fissati dal piano.

Il complesso militar-industriale era enorme, ma soprattutto assorbiva il meglio del potenziale umano e tecnologico. Il bilancio della difera era insostenibile (fino al 20% del PIL).

La tabella seguente riporta i tassi medi annui di crescita del prodotto per addetto, del capitale per addetto e del tasso di progresso tecnologico nell'Urss.

Durante i 60 anni considerati, la crescita media annua del *prodotto per addetto* era del 3% (negli Usa era poco meno del 2%). Tuttavia, il tasso di crescita del *capitale per addetto* è molto più alto del tasso di crescita del *prodotto per addetto*. Vi è stato quindi un aumento costante del rapporto capitale/prodotto. Negli ultimi 30 anni, inoltre, il *tasso di progresso tecnologico* continua a diminuire.

Pertanto, la crescita era ottenuta in gran parte *accumulando capitale a un tasso molto maggiore del tasso di crescita della produzione*, e quindi mediante tassi d'investimento sempre più elevati, invece che tramite un progresso tecnologico sostenuto.

Tuttavia, più è alto il tasso d'investimento, meno prodotto rimane per il consumo. Quando un'economia supera il livello ottimale di capitale, ogni ulteriore accumulazione di capitale riduce il consumo invece di accrescerlo. Questa contrazione del consumo tende a generare insoddisfazione e crisi politica (pur seguendo, nelle varie interpretazioni, percorsi differenti: si ricordino i modelli della *grievance*, del *greed* e della frustrazione relativa/aggressività).

	Tasso di crescita del prodotto per addetto	Tasso di crescita del capitale per addetto	Tasso di progresso tecnologico
1928-39	2,9	4,9	1,6
1940-49	1,9	1,5	1,0
1950-59	5,8	7,4	2,1
1960-69	3,0	5,4	4,6
1970-79	2,1	5,0	0,2
1980-87	1,4	4,0	-0,3
(1928-87)	2,8	4,8	1,5

Ma perché l'innovazione tecnologica si è quasi bloccata dagli anni 1970? La risposta più plausibile risiede nel cambiamento della natura del progresso tecnologico. «La crescente complessità dell'organizzazione economica e la natura delle innovazioni ha reso l'autorità di pianificazione un pessimo sostituto del mercato. Consideriamo ad esempio lo sviluppo dell'industria dei computer nel resto del mondo, la miriade d'interazioni tra sviluppo dei *software*, dell'*hardware* e dei segnali di mercato sulle preferenze dei consumatori. Queste interazioni non potevano essere semplicemente replicate da un'autorità di pianificazione» (Blanchard). Più in dettaglio, in settori come elettronica, chimica fine, telecomunicazioni e biotecnologie il ritardo diventò di vent'anni:

- 1) perché il complesso militar-industriale risucchiava tutta la migliore scienza e tecnologia;
- 2) perché il funzionamento dell'economia di comando si basava sul raggiungimento del piano, non sul miglioramento dei prodotti o dei processi produttivi;
- 3) perché la ricerca scientifica e la produzione industriale erano istituzionalmente separate – per la logica verticale dell'economia di comando – e ciò inibiva il processo di *learning by doing* che è stato decisivo in Occidente;
- 4) perché le opportunità di contatto con la comunità scientifica internazionale erano ridottissime.

Un'interpretazione neoistituzionalista

Una lettura come quella di Blanchard e Castells può essere completata ed approfondita in chiave neoistituzionalista.

In un sistema produttivo in cui non si riesce o non si vuole collegare la remunerazione del lavoro ai risultati della produzione (pagamento a cottimo, partecipazione agli utili etc.) sorgono inevitabilmente grossi problemi di *moral hazard*. Se i salari sono commisurati al massimo impegno potenziale, in una situazione in cui non è possibile verificare l'impegno effettivo dei singoli lavoratori, quelli che si impegnano poco sono sovrarremunerati e quelli che vorrebbero impegnarsi molto sono scoraggiati dal farlo. Il costo del lavoro diventa comunque altissimo. Se i salari sono invece commisurati all'impegno più basso, viene massimizzato lo stimolo al disimpegno e minimizzata la crescita della produttività del lavoro. Il problema non può essere risolto attraverso l'instaurazione di un sistema di differenziali salariali, perché ciò che manca è proprio l'insieme delle informazioni sulle capacità e abilità lavorative sulla base delle quali differenziare i salari stessi. Né può venire risolto creando una gerarchia di controllo, anche se si pagano salari più alti ai controllori, poiché si pone poi il problema dell'impegno dei controllori stessi.

Infine non può essere risolto neanche con il controllo reciproco dei lavoratori. Se esiste lavoro di squadra, ognuno è incentivato a impegnarsi poco nel lavoro e ancor meno nel controllo del lavoro altrui. E questi tipi di disincentivo sono tanto più forti quanto più ampia è la squadra. L'effetto del mio scarso impegno sul mio reddito è nullo o trascurabile, mentre l'effetto sulla mia fatica è rilevante. Potrei svolgere attività di

controllo sui miei vicini di lavoro. Il mio costo personale di tale attività sarebbe basso, visto che conosco le mansioni e l'impegno dei vicini stessi. Ma il mio guadagno personale da tale attività sarebbe ancora più basso.

La soluzione che è stata adottata nelle economie di tipo sovietico sembra razionale: tenere abbastanza bassi e indifferenziati i salari tollerando la pigrizia e l'opportunismo. Così almeno si abbassa il costo del lavoro e del controllo. E se i lavoratori più volenterosi sono in tal modo indotti a licenziarsi per cercare lavoro altrove, mettendo in moto un processo di selezione avversa, allora si alza la cortina di ferro. Né si può tollerare che i lavoratori migliori si licenzino per vivere con i sussidi di disoccupazione o con altri espedienti. La disoccupazione non è ammessa. Proprio come la selezione avversa nelle assicurazioni è fronteggiata rendendole obbligatorie, così quella nell'attività lavorativa è fronteggiata rendendo il lavoro obbligatorio.

Si potrebbe guardare alla cosa da un altro punto di vista. In un sistema in cui non è ammessa l'evasione o la disoccupazione, cioè in un sistema di lavoro forzato, il reddito deve essere garantito, e quindi diventa una sorta di bene pubblico. La tassa che i lavori pagano in cambio di esso consiste nello sforzo lavorativo. Ma i lavoratori avranno ogni interesse a evadere il più possibile questa tassa e, data l'estensione delle asimmetrie informative, ne hanno la possibilità. Di conseguenza il livello di bene pubblico fornito sarà molto basso.

In conclusione, mentre la selezione avversa viene tenuta a bada col lavoro forzato, l'effetto dell'azzardo morale sulla produttività viene fronteggiato minimizzando il salario. Si crea così un equilibrio che minimizza il costo del lavoro riducendo il salario piuttosto che aumentando la produttività, una situazione che, se può andar bene nella fase di industrializzazione e accumulazione forzata con tecnologie importate, non lo può più nel momento in cui diventa necessario lo sviluppo endogeno e autosostenuto.

Ancora più gravi sono i problemi di controllo dell'impegno degli imprenditori. La funzione imprenditoriale fondamentale è quella di prendere decisioni d'investimento e d'innovazione. Per questo continuo a chiamarli imprenditori, anche se sono funzionari di stato. Qui il problema è duplice. Da una parte si tratta di vedere se esistono effettivi incentivi all'attività imprenditoriale in un sistema a capitalismo di stato, e quali possano essere. Dall'altra si deve anche capire se lo stato è capace di raccogliere sufficiente informazione per controllare e remunerare adeguatamente l'attività imprenditoriale. In linea di principio si potrebbe concepire un sistema di esami e controlli pubblici per selezionare gli imprenditori e regolare le loro carriere sulla base delle abilità. Storicamente tuttavia questi metodi si sono rivelati fallimentari e per una buona ragione: che l'informazione sull'abilità e l'impegno dei manager pubblici è elaborata e fornita prevalentemente da loro stessi.

Si verifica in tal caso un fenomeno simile a quello che coinvolge i lavoratori. D'altronde i manager sono considerati essi stessi dei lavoratori dipendenti piuttosto che degli imprenditori. Data l'impossibilità di raccogliere adeguate informazioni, le autorità tendono ad mantenere le paghe dei manager al livello più basso. Ma ciò scoraggia i più bravi dall'impegnarsi in questo tipo d'attività. Meglio una carriera universitaria o politica. In altri termini si attiva un processo di selezione avversa la quale, dal momento che non è possibile imporre il lavoro manageriale forzato, è più grave di quella che si verifica nel lavoro esecutivo.

Le autorità conoscono questo stato di cose e sanno di non poter far conto su abili imprenditori. Dunque non chiedono molto ai manager: basta che si attengano alle direttive dell'ufficio del piano. Poi li valutano sulla base dei risultati, cioè della loro

capacità di conseguire norme e obiettivi fissati centralmente. La conseguenza è che essi cercano di adeguarsi alle direttive nel modo più diligente e meno rischioso possibile. In altri termini i manager non solo non hanno incentivi a impegnarsi nell'attività innovativa, non essendo remunerati in relazione ai risultati della loro abilità imprenditoriale. Il dramma è che hanno forti incentivi a non assumersi dei rischi, cioè a non prendere delle vere decisioni imprenditoriali.

Questi due problemi, basso impegno del lavoro e basso dinamismo imprenditoriale, sono senz'altro i più gravi dal punto di vista economico. Sono problemi che sorgono in tutte le imprese di grandi dimensioni, anche in quelle dei sistemi capitalistici occidentali. Ma nel capitalismo di stato essi diventano fatali essenzialmente perché, trattandosi di un sistema a proprietà pubblica dei mezzi di produzione, non esiste la possibilità di utilizzare la concorrenza per attribuire agli individui le responsabilità e i vantaggi delle loro azioni. La conseguenza è che nella concorrenza *tra sistemi*, quelli a capitalismo di stato sono destinati a soccombere. Ecco il significato che si deve dare al fallimento dei sistemi di tipo sovietico e al carattere catastrofico della loro convergenza. Molti tentativi sono stati fatti in passato per riformare queste economie gradualmente e pacificamente. Sono falliti per un motivo molto semplice: non sono stati in grado di affrontare la radice del problema, il capitalismo di stato.

L'assetto istituzionale che sorse per risolvere un problema di accumulazione forzata nell'avvio del decollo industriale, il capitalismo di stato appunto, diventa esso stesso un problema nel momento in cui, completato il decollo, si deve instaurare un regime di accumulazione endogena e autosostenuta e si deve reggere la concorrenza con altre forme di capitalismo³.

Le nazionalità in Urss

L'Urss è un caso anomalo: un impero in cui vi fu *discriminazione positiva*, nella ripartizione di investimenti e risorse, dal centro a favore delle repubbliche dominate. La Russia dava più di quanto otteneva in cambio. (Ciò conferma che la logica del regime era di massimizzare il potere).

Il prerequisito per quell'anomalia fu però la ferrea proibizione di qualsiasi forma autonoma di espressione nazionale fra le oltre 100 nazionalità e minoranze etniche dell'Urss. Stalin deportò interi gruppi etnici verso la Siberia e l'Asia Centrale, abolendo le loro repubbliche autonome: fu il caso dei tatars di Crimea, dei tedeschi del Volga, di mescheti, ceceni, ingusci, balkari, karachai, calmucchi, ucraini, estoni, lettoni e lituani.

Tra le deportazioni ed una politica d'insediamento nelle regioni orientali voluta dallo Stato per urbanizzare e industrializzare quelle zone, il risultato fu che 60 milioni di sovietici vivevano lontano dalla nazione di origine: mescolando su così vasta scala e per così tanto tempo popolazioni di origini diverse, si riuscì a costruire una federazione artificiale e a far emergere una superficiale identità sovietica.

³ Ernesto Screpanti, *Il capitalismo: forme e trasformazioni*, Mimeo, Università di Siena, 2005, pp.63-64.

Il tentativo di Gorbaciov

A fine anni '80, Gorbaciov iniziava una lenta transizione all'economia di mercato. Ma era troppo tardi. La *perestroika* aveva quattro coordinate:

- a) disarmo, allentamento del controllo imperiale sovietico sull'Europa Orientale e fine della Guerra Fredda;
- b) riforma economica;
- c) graduale liberalizzazione dell'opinione pubblica;
- d) democratizzazione e decentramento controllati del sistema politico.

La scommessa era che alleggerendo la spesa militare si sarebbero avute le risorse per recuperare il *gap* tecnologico, produrre più beni di consumo per la popolazione e migliorare il consenso.

Gorbaciov ridusse i controlli centrali e promosse la nascita di molte piccole imprese private, anche con l'emersione dei circuiti informali di scambio e la ricerca d'investitori stranieri.

In tal maniera, indebolì però la capacità dello Stato di premiare i suoi fedeli seguaci (es. i produttori che avevano beneficiato dell'industria militare).

A sentirsi più precari erano anche molti funzionari, i cui poteri precedenti erano messi in questione: ciò ridusse il consenso delle riforme sul fronte politico, aprendo lo spazio a critici e rivali come Eltsin.

In terzo luogo, si aprì lo spazio per le spinte nazionalistiche (i passaporti dell'Urss recavano 102 designazioni etniche). I capi regionali non ricevevano più un forte appoggio dal centro. Alcune repubbliche iniziarono a coltivare rapporti speciali con Stati affini (Svezia, Finlandia, Turchia, Iran, la stessa UE). Cominciò un'*escalation*: ogni concessione del centro era un precedente per ulteriori richieste da parte di altre nazionalità.

La transizione dell'Europa dell'Est

È ancora oggi un processo rivoluzionario, ma contraddittorio: spesso gli elettori riportano al potere partiti legati al partito comunista; la produzione e l'occupazione diminuiscono.

Nel secondo dopoguerra, tutte le economie dell'Europa dell'Est sono centralizzate o pianificate.

Dagli anni '70 l'Ungheria cerca di ridare in parte ai prezzi il ruolo di segnale incentivante.

1989: Solidarnosc vince le elezioni in Polonia e liberalizza i prezzi. Seguono, in vario modo, gli altri paesi.

La Tabella sopra fotografa la situazione nel 1998, dieci anni dopo l'inizio della transizione. Sono paesi a medio reddito (la Repubblica Ceca, col Pil più elevato, è al livello del Portogallo).

La colonna della *liberalizzazione dei prezzi* indica in quale misura essi sono stati deregolamentati.

La colonna delle *privatizzazioni* misura il trasferimento delle imprese di proprietà pubblica a proprietari privati.

	Popolazione in milioni	Pil pro-capite (PPP in dollari)	Liberalizzazione dei prezzi	Privatizzazioni
Bulgaria	8,3	3.730	(3)	(3)
Polonia	38,7	5.400	(3+)	(3+)
Rep. Ceca	10,3	9.770	(3)	(4)
Russia	146,7	4.480	(3-)	(3+)
Ucraina	50,1	2.400	(3)	(2+)
Ungheria	10,1	6.410	(3+)	(4)

Il Pil pro-capite si riferisce al 1995. Gli altri dati sono del 1998. I dati delle due ultime colonne sono indici, costruiti come segue:

Liberalizzazione dei prezzi si riferisce alle restrizioni ai prezzi fissati dalle imprese: (1) la maggior parte dei prezzi sono ancora controllati; (2) una parte sostanziale dei prezzi sono ancora controllati; (3) completa liberalizzazione dei prezzi; (4) completa liberalizzazione e legislazione antitrust.

Privatizzazione si riferisce alle sole grandi imprese: (1) pochi progressi; (2) qualche progresso; (3) oltre il 25% delle grandi imprese privatizzate; (4) oltre il 50% delle grandi imprese privatizzate.

Andrebbe aggiunta una colonna riguardante il *controllo macroeconomico*, inclusa l'eliminazione dei sussidi alle imprese in perdita.

Gran parte dei paesi ha raggiunto la liberalizzazione dei prezzi. I progressi sul fronte della privatizzazione non sono stati altrettanto uniformi, con la Repubblica Ceca e la Russia all'avanguardia. I progressi sul fronte del controllo macroeconomico sono stati anch'essi piuttosto irregolari: Russia o Ucraina hanno ancora disavanzi di bilancio elevati, forte crescita della moneta e alta inflazione.

Se osserviamo, col Pil del 1989 normalizzato a 1, l'andamento del Pil reale, vediamo che alla fine del 1995, il Pil polacco è il 96% di quello pre-transizione; in Bulgaria il 74%; in Russia il 49%; in Ucraina il 43%. (Nel 1933, al culmine della Grande Depressione, il Pil reale USA era al 66% del suo livello del 1929).

La crisi demografica⁴

La crisi demografica si è manifestata in tutte le economie in transizione europee in tutte e tre le tendenze che concorrono a formare l'andamento della popolazione: diminuzione della natalità, aumento della mortalità e saldo migratorio negativo. L'azione congiunta di queste tre tendenze ha determinato in alcuni significativi casi un sensibile calo di popolazione. Tra il 1989 e il 2001 in Russia la popolazione è diminuita di 2,2 milioni di persone; in Ucraina di 2,41 milioni; di oltre 800 mila in Bulgaria; di circa 700 mila in Moldavia e Romania; di circa mezzo milione in Ungheria. Negli altri paesi in transizione europee ed ex-sovietici c'è stato un

⁴ Si veda G.A. Cornia, "Rapid change and mortality crises", *Popolazione e Storia*, 2004; Francesco Locantore, "Transizione al mercato e crisi demografica in Ucraina", Dottorato in Politica ed Economia dei Paesi in via di sviluppo, ottobre 2003.

decremento di popolazione più modesto, o anche un incremento, ma comunque a ritmi rallentati rispetto al periodo precedente la transizione.

La tendenza all'aumento della mortalità nel periodo della transizione segnala più delle altre la gravità sociale della crisi demografica. Tra il 1990 e il 2000, circa 3,6 milioni di persone sono morte in più rispetto all'andamento della mortalità negli anni precedenti nella sola Russia; in Ucraina un milione e centomila persone. Contemporaneamente nell'Unione Europea si verificava la tendenza inversa, i tassi lordi di mortalità passando dal 10,6‰ del 1989 al 9,93‰ del 1999.

Non in tutti i paesi in transizione europei la crisi di mortalità ha avuto la stessa portata devastante, e nel corso degli anni '90 non ha seguito un andamento uniforme. Seguendo Cornia e Paniccià⁵, possiamo distinguere quattro diversi percorsi seguiti dalla speranza di vita alla nascita tra il 1989 e il 1996:

- i) un aumento iniziale modesto e temporaneo della mortalità, seguito da un rapido declino, come nel caso della Repubblica Ceca, della Slovacchia, della ex-GDR e della Polonia;
- ii) peggioramento della speranza di vita anche dopo il primo periodo della transizione, con una stabilizzazione ad un livello più basso rispetto a quello del periodo pre-transizione (Bulgaria e Romania);
- iii) aumento della mortalità che accelera nel corso degli anni, fino a dare segni di declino nel 1995-96 (Russia e Repubbliche baltiche);
- iv) aumento della mortalità ritardato e relativamente contenuto rispetto alla Russia ma costante fino al 1996, come è avvenuto in Ucraina, Bielorussia e Moldavia.

Profilo Russia

Indicator	2005
Population (thousands)	141 553
Male population (thousands)	66 058
Female population (thousands)	75 494
Population sex ratio (males per 100 females)	87.5
Percentage aged 0-4 (%)	4.3
Percentage aged 5-14 (%)	10.2
Percentage aged 15-24 (%)	16.6
Percentage aged 60 or over (%)	17.6
Percentage aged 65 or over (%)	14.1
Percentage aged 80 or over (%)	2.3
Percentage of women aged 15-49 (%)	51.3
Median age (years)	38.2
Population density (per sq. km)	8

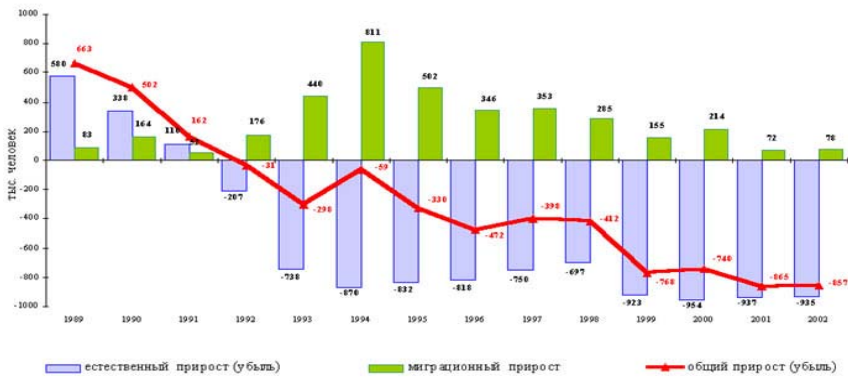
Fonte: World Population Prospect Database

Una teoria che voglia spiegare in maniera soddisfacente l'andamento recente della mortalità nei paesi in transizione dovrebbe partire proprio dall'analisi delle

⁵ G.A. Cornia, R. Paniccià (eds.), *The mortality crisis of transitional economies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

cause di morte e dei soggetti più colpiti dalla crisi demografica. In questo senso Cornia e Paniccià mostrano che tra le maggiori cause dell'aumento della mortalità, quelle che giocano un ruolo preponderante nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi degli anni '90, sono le malattie dell'apparato cardiocircolatorio e le cause così dette *esterne* (omicidi, suicidi, incidenti sul lavoro, incidenti stradali, ecc.). Parallelamente questi due ordini di cause rendono conto della parziale stabilizzazione della mortalità negli anni dopo il 1994 lì dove si è verificata. I gruppi sociali più colpiti dalla crisi di mortalità sono le persone di sesso maschile in età lavorativa, tra i 20 e i 60 anni. I disoccupati mostrano di essere più esposti al rischio di morte per cause violente, malattie collegabili al consumo di alcool e patologie cardiache, così come i migranti.

Andamento demografico nella Federazione russa



fonte: www.gks.ru/perepis/perep1.html (verde=saldo migratorio, viola=crescita naturale, rosso=crescita totale).

L'interpretazione più conseguente dei dati citati viene dalla *tesi dello stress psico-sociale acuto*. A partire dal 1989-91 si sono prodotti fenomeni socio-economici inediti – soprattutto se si guarda alle dimensioni di massa che hanno presto assunto – per le economie di transizione. La dismissione generalizzata delle istituzioni politiche, sociali ed economiche sovietiche ha prodotto ben presto disoccupazione, precarietà del lavoro, povertà, forte disegualianza dei redditi, migrazioni forzate, incertezza verso i futuri sbocchi politici ed economici. Il socialismo aveva prodotto in questi Paesi istituzioni sociali che garantivano una relativa sicurezza economica alle popolazioni; con la transizione, sia il ceto dirigente che le masse popolari si sono trovate impreparate a far fronte alla nuova situazione, tanto più nei paesi di nuova indipendenza, nati dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, dove l'economia pianificata aveva messo radici più in profondità e da un tempo più lontano: «I decessi dovuti a stress psico-sociale acuto [. . .] implicano: (i) l'aumento della tensione e delle pressioni per adattarsi a situazioni nuove ed inaspettate per le quali (ii) le risposte individuali consolidate non sono più efficaci, (iii) i comportamenti appropriati per adattarsi sono

sconosciuti e (iv) la risposta politica delle autorità a queste situazioni inaspettate è inadeguata» (Cornia 2000).

Le due maggiori cause di morte a cui è imputabile la crisi dei paesi in transizione – vale a dire le malattie cardiovascolari e le cause esterne – confermano l'ipotesi avanzata. Si confronti il fenomeno appena descritto con il modello frustrazione relativa-aggressività, delineato nella lezione 6. Anche qui assistiamo al dilagare di una frustrazione relativa. Manca però la consapevolezza identitaria, sia rispetto al gruppo di appartenenza, sia rispetto ai gruppi rivali di riferimento. Manca dunque la credenza che la situazione negativa possa essere modificata: soltanto una tale credenza innesca la reazione aggressiva; senza di essa si rimane nella rassegnazione, vissuta spesso in modo individualistico e con conseguenze finanche autodistruttive (lo stress si colloca qui).

Popolazione russa dal 1980 al 2005

Year	Population
1980	138 660
1985	143 329
1990	148 292
1995	148 141
2000	145 612
2005	141 553

Tassi di mortalità dal 1985 al 2020 in Russia (per 1000 persone)

Period	Crude death rate
1985-1990	10.9
1990-1995	13.3
1995-2000	14.3
2000-2005	14.6
2005-2010	15.1
2010-2015	15.5
2015-2020	15.7

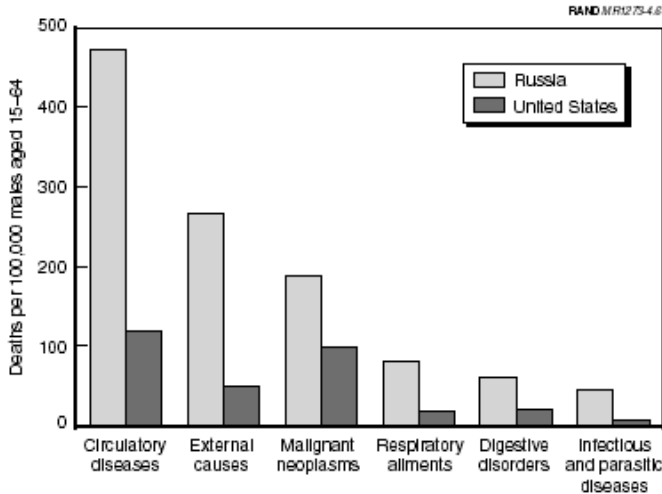
Deceduti in Russia 1960-2005(in migliaia)

Period	Both sexes combined	Male	Female
1960-1965	1084	499	585
1965-1970	1054	513	542
1970-1975	1197	592	606
1975-1980	1403	704	699
1980-1985	1565	784	781
1985-1990	1588	779	808
1990-1995	1971	1014	957
1995-2000	2097	1082	1015
2000-2005	2092	1085	1007

Tasso di crescita della popolazione

Period	Population growth rate
1980-1985	0.66
1985-1990	0.68
1990-1995	-0.02
1995-2000	-0.34
2000-2005	-0.57
2005-2010	-0.58
2010-2015	-0.60

Tassi di mortalità per le principali cause di morte di uomini di età 15-64 in Russia e Stati Uniti, 1994-95. Fonte: World Health Organization.



Quattro chiavi di spiegazione

Come spiegare i gravi declini della produzione e dell'occupazione? Vi sono almeno quattro linee interpretative, tra loro complementari:

- 1) problemi di misurazione;
- 2) cambiamento della struttura economica;
- 3) stabilizzazione macroeconomica;
- 4) cambiamento istituzionale.

In questa lezione esamineremo (1) e (2), accennando solo a (3) e (4) che saranno il principale oggetto della prossima lezione.

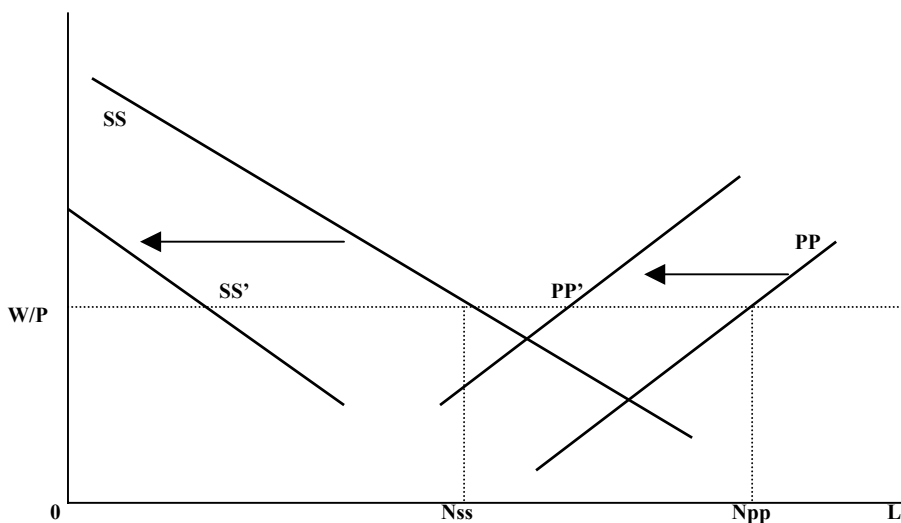
(1)

Alcuni dei beni prodotti nel regime centralizzato erano praticamente inutili. Con la liberalizzazione dei prezzi, la loro domanda è crollata e la loro offerta è scomparsa. Secondo i criteri della contabilità nazionale, ciò equivale a una riduzione del Pil. Ma se il reale prezzo di mercato di quei beni era zero, in effetti il declino del Pil viene sovrastimato.

Un esempio. Supponiamo che nel 1989 la Russia produceva 2.000 chili di pane a 10 rubli il chilo, e 10 televisori a 1.000 rubli ciascuno. Nel 1990 la Russia liberalizza i prezzi. I televisori nazionali si rivelano così scadenti da diventare inutilizzabili; il loro prezzo e la loro produzione crollano a zero. La quantità e il prezzo del pane invece rimangono invariati. Il Pil è davvero cambiato? Chiaramente no: qualcosa che prima era inutile (e quindi non avrebbe avuto alcun prezzo in un'economia di mercato) ora non è più prodotto. Nondimeno, il Pil reale registrato usando il 1989 come anno-base subisce un calo del 33%, dai 30.000 rubli del 1989 (20.000 di pane e 10.000 di televisori) a 20.000 rubli nel 1990.

(2)

Il crollo della produzione e dell'occupazione deriva in maniera sostanziosa da un processo di cambiamento strutturale.



Il settore statale, che era sovradimensionato e offriva molti beni non richiesti dal mercato, ha sofferto di una forte riduzione della produzione.

La domanda di nuovi beni, e quindi del prodotto del nuovo settore privato, è alta. Ma la crescita del settore privato è ostacolata:

- (i) dalla mancanza di capitale,
- (ii) dal funzionamento insufficiente del sistema bancario,
- (iii) dalla mancanza di esperienza imprenditoriale.

Così, l'aumento di produzione nel nuovo settore privato è stata insufficiente a compensare la riduzione della produzione statale, generando una riduzione netta del prodotto aggregato e dell'occupazione.

Con la transizione, sorgono inoltre molte piccole imprese private che, spesso, operano informalmente e non appaiono del tutto nei conti nazionali.

Per analizzare la transizione, dobbiamo distinguere tra due settori dell'economia, il pubblico e il privato. In entrambi l'occupazione (N) è una funzione decrescente del salario reale (W/P).

Nella figura sopra, sull'asse verticale è misurato il salario reale (che assumiamo come dato). L'occupazione del settore statale (SS) è misurata sull'asse orizzontale dall'origine (punto 0) verso destra. La domanda di lavoro in SS è data da una curva decrescente e, al livello dato di W/P , essa è pari a $0N_{SS}$. (Quanto minore è il salario reale, tanto maggiore è il livello d'occupazione nel settore statale).

Sull'asse orizzontale la distanza OL misura la forza lavoro. L'occupazione del settore privato è dunque misurata dal punto L verso sinistra. La domanda di lavoro nel settore privato (PP) è anch'essa decrescente, da destra verso sinistra. (Quanto minore è il salario reale, tanto maggiore è il livello d'occupazione nel settore privato). Essa è, al dato livello di W/P , LN_{PP} .

Essendo la forza lavoro pari a L , la disoccupazione è uguale a $L - N_{SS} - N_{PP}$.

Prima della transizione, gran parte dell'occupazione era nel settore statale, composto da grandi imprese. Ufficialmente il tasso di disoccupazione era zero: basta, per ottenere ciò, abbassare la linea tratteggiata del W/P fino al punto d'intersezione della curva SS e della curva PP .

All'inizio della transizione si ha una brusca riduzione della domanda di lavoro nel settore statale e un aumento nel settore privato. L'effetto netto è però una contrazione dell'occupazione e della produzione. Infatti:

- 1) molte imprese pubbliche subiscono un forte calo della domanda dei loro beni, che non vengono più richiesti;
- 2) inoltre sono ridotte le spese per la difesa, e dunque cade anche questa voce di domanda;
- 3) infine, vengono sospesi o annullati gli accordi commerciali entro il Comecon, e quindi si perde la possibilità facile di esportare negli altri mercati dell'Est Europa.

La curva della domanda di lavoro SS si sposta a sinistra in SS' .

D'altra parte, la domanda di beni non si sposta a favore del settore privato in misura tale da ottenere una crescita dell'occupazione privata sufficiente a compensare la riduzione degli impieghi pubblici. Ciò perché la produzione di nuovi beni richiede capitali ed esperienza, assenti all'inizio della transizione. Manca inoltre un sistema adeguato di erogazione dei crediti. Manca la capacità imprenditoriale. Nella figura sopra, la curva di domanda di lavoro da parte di PP si sposta a sinistra, ma soltanto fino a PP' . L'effetto netto è una crescita della disoccupazione.

Si può osservare, prolungando le due rette, che il punto d'intersezione delle SS' e PP' si ha (si avrebbe, se la figura fosse perfetta!) in corrispondenza a un livello di W/P pari a zero: nessuna diminuzione dei salari reali sarebbe in grado di eliminare la disoccupazione.

Un possibile scenario futuro positivo consiste in un aumento della domanda di lavoro nelle ex imprese pubbliche che proceda insieme ad un ulteriore aumento dell'occupazione nel settore privato.

Questa fase futura sarà caratterizzata:

- a) da una ristrutturazione delle aziende pubbliche;
- b) da un costante aumento delle dimensioni del settore privato.

(a)

La ristrutturazione delle aziende pubbliche è onerosa. Molti impianti sono obsoleti. Si richiede inizialmente una riduzione dell'occupazione. Si richiedono, dentro l'azienda, forti incentivi e notevole autorità. Ci vorranno decenni.

Il primo passo è l'eliminazione del "vincolo di bilancio soffice", ossia dell'idea che tali aziende otterranno sussidi per coprire le proprie perdite.

I sussidi alle imprese rimangono una causa importante dell'alta inflazione in Russia o Ucraina.

(b)

Per rimediare alle mancanze di capitale e di imprenditorialità, saranno cruciali gli investimenti diretti esteri. Si pensi alla Germania dell'Est, diventata parte della Germania unita. Lo shock iniziale è stato terribile: la produzione industriale è diminuita da un valore indice di 100 nel gennaio 1990 a un valore di 33 dodici mesi dopo. Il Pil della Germania orientale è sceso del 13% nel 1990 e del 20% nel 1991. Ciò è dipeso anche dalla spinta salariale forte, per allineare le retribuzioni dell'Est a quelle dell'Ovest, pur con minore produttività.

Tuttavia, dal 1992 al '94 la crescita media annua del Pil è stata del 7,7%, con forti aumenti di produttività. Infatti, con l'unificazione iniziano grandi trasferimenti di capitali e persone.

(3)

Il ruolo della stabilizzazione macroeconomia è controverso. Ad esempio per Blanchard è marginale, mentre per Joseph Stiglitz è stato decisivo⁶. La tabella sotto mostra che i tassi annui d'inflazione di sei paesi presentano ampie fluttuazioni.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bulgaria	6	24	333,5	82	73	96	62	123	1.082	22
Polonia	251	585	70	43	35	32	28	20	15	12
Rep. Ceca	1	10	57	11	21	10	9	9	9	11
Russia	2	6	93	1.526	875	311	198	48	15	28
Ucraina	2	6	91	1.210	4.735	891	377	80	16	11
Ungheria	17	29	35	23	23	19	28	24	18	14

Che il ruolo della stabilizzazione sia controverso appare da dati come i seguenti.

Repubblica Ceca e Ungheria hanno tenuto sotto controllo l'inflazione, evitando quindi una drastica stabilizzazione; eppure hanno sofferto di un forte crollo del prodotto. La Polonia ha iniziato con un'inflazione assai elevata, ma nel resto del

⁶ Qui ed in seguito il riferimento è ad J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002.

decennio considerato ha ridotto meno di tutti gli altri il Pil. Infine, Russia e Ucraina hanno alta inflazione, stabilizzazione da avviare e maggior declino del Pil.

Per orientarci meglio, evitiamo di esaminare la stabilizzazione da sola, e la trattiamo congiuntamente alla chiave (4) di spiegazione: quella riguardante le istituzioni. Seguiamo al riguardo principalmente la ricostruzione interpretativa di Stiglitz, basata proprio sul legame tra (3) e (4).

Transizioni riuscite

Dopo il 1945, molti paesi riuscirono bene a passare dalla mobilitazione della guerra ad un'economia di pace. Durante il conflitto, importanti decisioni economiche erano state centralizzate. Occorreva inoltre spostare grandi risorse, per esempio dalla produzione dei carri armati a quella delle automobili (il 37% del Pil era speso per la difesa; in tempo di pace la percentuale scese subito al 7,4%). Ma già nel 1947 il Pil USA era superiore del 9,6% rispetto a quello del 1944.

Queste transizioni godevano del vantaggio di istituzioni promercantili già ben avviate. Polonia e Cina sono esempi di transizioni molto meno fallimentari di quelle russa o ucraina.

La Polonia iniziò con una terapia d'urto per ridurre l'iperinflazione. Poco dopo è però passata a una politica graduale di privatizzazioni, costruendo le istituzioni basilari per il funzionamento dei mercati (banche adeguate per l'erogazione di prestiti, ordinamento giuridico capace di far rispettare i contratti e gestire i fallimenti).

La Cina presenta il tasso di crescita più rapido, tra i grandi paesi, negli ultimi 20 anni (oltre il 10% negli anni '90). Vi sono due ragioni "non comuniste" che spiegano in parte questo risultato:

- i) oltre il 90% – adesso in veloce riduzione – della popolazione cinese è impegnata in un'agricoltura sostanzialmente di libero mercato, in quanto questo settore è stato a lungo al di fuori della pianificazione centrale;
- j) mentre le industrie controllate dallo Stato sono sempre più inefficienti e pesano sul bilancio pubblico a causa dei sussidi che ricevono, un grande boom d'investimenti si sta verificando nelle provincie sudorientali della Cina, dove gli investimenti stranieri, provenienti specialmente dal Giappone e dai paesi di nuova industrializzazione, stanno edificando settori industriali di elevata efficienza.

In Cina si è realizzata la più vasta riduzione della povertà nella storia: da 358 milioni nel 1990 a 208 milioni nel 1997, rispetto allo standard di un dollaro pro capite al giorno.

Le riforme in Cina sono iniziate dall'*agricoltura*, col passaggio dal sistema collettivo a quello a "responsabilità individuale" (una privatizzazione *parziale*, in quanto le persone non erano libere di acquistare e vendere la terra).

Per passare ai prezzi di mercato, i cinesi inventarono un sistema di prezzi a due velocità: ciò che un'azienda produceva in base alle vecchie quote sarebbe stato

prezzato secondo il vecchio criterio, mentre qualsiasi bene prodotto oltre le vecchie quote sarebbe stato venduto ai prezzi del libero mercato.

Era un efficace sistema di incentivi *al margine*. Che evitava la trappola dell'inflazione galoppante.

Per creare milioni di nuove piccole imprese, il governo cinese invitò aziende estere a partecipare a *joint ventures*.

Ci s'impegnò a creare una infrastruttura istituzionale: commissione di controllo delle borse valori, regolamentazione del sistema bancario, reti di sicurezza.

Non è stato giudicato prioritario privatizzare le aziende di Stato: infatti l'espansione delle nuove imprese ha diminuito l'importanza del settore pubblico, fino al 28,2% della produzione industriale.

In questo quadro, l'autoritarismo del Partito fu però mantenuto. Talvolta la crescita può avvenire senza democrazia.

L'Ungheria, la Slovenia e la Polonia hanno dimostrato che le politiche gradualiste sono state meno dolorose nel breve periodo, grazie anche a una maggiore stabilità sociale e politica, e più remunerative dal punto di vista della crescita a lungo termine. Nella gara fra la tartaruga e la lepre, sembra che abbia vinto la tartaruga (Stiglitz).

Nella storia pare funzionare un cambiamento rapido (talvolta rivoluzionario) delle strutture politiche *accanto* ad uno graduale della struttura istituzionale e del sistema economico. Sembra questo il maggior insegnamento ribadito dalla vicenda delle transizioni.

Vediamolo meglio a proposito del caso della Russia.

Chi ha perso la Russia?

In Russia abbiamo oggi redditi pro capite parecchio inferiori rispetto a 10 o a 15 anni fa (il declino medio annuo è stato del 5,6% negli anni '90). Molta povertà in più (la transizione russa ha segnato il maggiore incremento della povertà della storia in un breve lasso di tempo, escludendo i periodi di guerra e le carestie). La classe media è stata spazzata via, a favore di un capitalismo mafioso e nepotistico⁷. La stessa democrazia appare fragile e parziale.

Perché è accaduto?

Col passaggio all'economia di mercato, la Russia doveva *sia* riallocare le risorse, *sia* creare istituzioni di supporto al mercato.

Certe istituzioni erano simili a quelle occidentali solo per il nome:

le banche (a chi erogare i prestiti? Come farseli restituire?);

il mercato finanziario (chi lo controlla?);

il mercato fondiario (non esisteva il catasto dei terreni);

il mercato immobiliare quasi non esisteva;

la rete sociale di protezione viene smantellata.

⁷ Si calcola che nel 1995 i gruppi criminali organizzati controllavano in Russia il 35% delle banche commerciali, il 40% dell'ex industria di Stato, il 35% delle imprese private, nonché circa il 60% del commercio e l'80% delle *joint-ventures* con ditte straniere. Susan Strange, *Chi governa l'economia mondiale?*, op.cit., p.168.

In questo quadro, *come* privatizzare i beni appartenenti allo Stato?

Se manca un'istituzione tipo antitrust, si rischia di passare dal monopolio pubblico al monopolio privato.

Sulle modalità della privatizzazione

Sul come privatizzare le principali modalità studiate sono:

- a) la distribuzione gratuita di azioni o di *voucher* a tutta la popolazione;
- b) la distribuzioni a pagamento di azioni o *voucher* a tutta la popolazione che paghi una certa somma;
- c) la distribuzione ai manager e ai lavoratori delle imprese di quote di proprietà (azioni o altro);
- d) la vendita di obbligazioni pubbliche convertibili in azioni;
- e) la vendita diretta all'asta delle proprietà (utilizzata soprattutto per piccole imprese o negozi);
- f) la vendita del pacchetto azionario di controllo a pochi grandi azionisti nazionali od esteri a condizioni prestabilite (per occupazione, investimenti, ecc.).

Sulla scelta se distribuire alla popolazione gratuitamente o a pagamento azioni o *voucher* (buoni che servono ad acquistare azioni o ad avere quote di fondi che acquisiscano le stesse) confliggono ragioni di equità ed economico-finanziarie. La distribuzione gratuita risponde al fatto che la proprietà era statale e quindi di tutta la collettività e non andrebbe quindi pagata una seconda volta. Essa inoltre consente di avere, almeno inizialmente, una forte diffusione dell'azionariato popolare anche se in una fase successiva vi sarebbe molto probabilmente un processo di concentrazione dei diritti di proprietà nelle mani di un numero più limitato di persone. La distribuzione gratuita non consente tuttavia di drenare la liquidità in eccesso e quindi frenare le spinte inflazionistiche, assai forti nella fase di transizione.

La distribuzione delle azioni di un'impresa ai lavoratori della stessa non risponde a criteri assoluti di equità, ma può essere utile in alcuni casi per ridurre i problemi della transizione se si vogliono ottenere riduzioni di salario reale per contenere i tagli occupazionali e la crisi produttiva nella difficile fase della ristrutturazione che il sistema subisce col passaggio all'economia di mercato. Essa comunque assume un carattere assai diverso se si distribuisce il pacchetto azionario di maggioranza, dando luogo sostanzialmente a forme di autogestione, oppure un pacchetto di minoranza, che serva di stimolo per un maggiore impegno lavorativo degli addetti. L'autogestione può essere un sistema efficiente anche in via permanente se gli svantaggi in termini di efficienza, connessi a non avere un controllo proprietario esterno che intensifichi la produttività del lavoro e la disciplina sul posto di lavoro ed incoraggi gli investimenti, vengono compensati dal controllo sociale esercitato all'interno dei singoli gruppi dei lavoratori e dallo stimolo connesso alla fruizione immediata di una parte dei risultati del proprio impegno lavorativo. Questo è quanto, ad esempio, accaduto in Occidente in certe forme cooperative agricole o nel settore della distribuzione commerciale, delle banche, delle assicurazioni, delle costruzioni ecc. che si sono rivelate in diversi casi altrettanto efficienti delle imprese capitalistiche.

Diversa è la situazione nelle grandi imprese dell'industria manifatturiera dove vi è minore possibilità di organizzare la produzione per gruppi di lavoro ristretti e relativamente omogenei e dove quindi è meno agevole rimpiazzare con efficacia l'azione

di sorveglianza e monitoraggio realizzata dalla proprietà esterna con il controllo sociale del gruppo di lavoro e la motivazione della compartecipazione ai profitti.

Un metodo efficace di distribuzione graduale della proprietà può consistere nella distribuzione di titoli di Stato a lungo termine convertibili in azioni. Tali titoli dovrebbero fruttare un interesse appetibile sul mercato il che permetterebbe di drenare liquidità in eccesso e poter consentire una successiva conversione dei titoli in azioni, spostando gradualmente la proprietà dallo Stato ai risparmiatori. La gradualità dell'intervento ha il pregio di consentire al sistema il tempo necessario per la formazione di adeguate strutture finanziarie e capacità imprenditoriali, ma rallenta il processo di ristrutturazione che in mano statale è, per ragioni politico-sociali, di norma più lento e contrastato che in mani private. Questo difetto può in parte essere ovviato dalla sterilizzazione del diritto di voto per una parte o per l'intero blocco di azioni ancora di proprietà dello Stato.

La vendita diretta per asta pubblica delle imprese può essere efficace per le piccole attività produttive e commerciali ed è stata, ad esempio, per queste ultime utilizzata con relativo successo in Cecoslovacchia dove prima sono state offerte ai cittadini cecoslovacchi, poi, in caso di esito negativo dell'asta, a stranieri con prezzi di base maggiorati.

Accordi più complessi con grandi gruppi stranieri o con gruppi di neocapitalisti nazionali sono necessari per la privatizzazione delle grandi imprese, per tener conto del gran numero di occupati e della necessità di forti investimenti di ristrutturazione. In molti casi è dapprima assolutamente necessario *demonopolizzare*, cioè smembrare le esistenti grandi unità monopolistiche o semimonopolistiche in unità più piccole ed agili, capaci di creare forme di concorrenzialità sul mercato nazionale. Le unità produttive non debbono tuttavia essere rese così piccole da non poter sfruttare adeguatamente le economie di scala proprie del settore produttivo o da non poter reggere la concorrenza internazionale. È poi importante ristrutturare gradualmente, ma con decisione, le imprese di cui si è decisa la privatizzazione per poterle più agevolmente privatizzare e per renderle più capaci di affrontare le turbolenze dell'economia di mercato»⁸.

Quali riforme?

Le principali riforme da realizzare sarebbero:

1) Riforme macroeconomiche e del sistema dei prezzi.

Liberalizzazione dei prezzi. Tagli della spesa pubblica. Cancellazione dei sussidi.

2) Riforma del sistema creditizio (prima che finanziario).

Fu sbagliata la sequenza delle riforme delle istituzioni finanziarie. Nella metà degli anni Novanta Mosca pullulava di consulenti, molti dei quali pagati dai contribuenti occidentali, su come creare le Borse e speculare sui *futures* e per insegnare alle banche russe come fare affari sui mercati. Sarebbe stata più utile un'invasione di consulenti che spiegassero come riformare la Sberbank, la gigantesca cassa di risparmio che aveva filiali diffuse nell'intero paese; oppure che aiutassero a creare piccoli istituti di credito all'industria capaci di concedere prestiti garantiti contro ben definiti diritti di proprietà. Si considerava prioritario avere un mercato di liquidità finanziaria capace di attirare investimenti di portafoglio dall'estero, quando in realtà era molto più importante avere

⁸ Vittorio Valli, *Politica economica*, I, Carocci, Roma, II ed. 1993, pp.205-207.

dei diritti di proprietà sicuri e una normativa fiscale tale da attirare investimenti strategici a lunga scadenza. I mercati azionari liquidi e gli scambi in *futures* hanno delle precise funzioni in un'economia di mercato matura, ma per sviluppare il capitalismo il Crédit Agricole e la Midland Bank vengono sequenzialmente e logicamente prima del Matif e del Liffe (A. Turner).

3) Liberalizzazione del commercio estero.

Svalutazione del cambio. Diversificare i mercati di sbocco. Riduzione delle tariffe all'importazione. Smantellamento del 'mercato comune socialista'.

4) La privatizzazione.

Privatizzazione 'piccola' di negozi o ristoranti. La 'grande privatizzazione' di imprese pubbliche e della terra (che spesso favorisce gli *insiders*).

5) Le riforme istituzionali.

Si veda sopra.

6) La riforma del mercato del lavoro e del settore sociale.

Abbandono della 'piena occupazione artificiale'. Eliminazione dei salari minimi obbligatori. Forte aumento della disegualianza.

La storia delle "riforme"

Nel 1992 si realizza un'improvvisa liberalizzazione di molti prezzi; l'inflazione galoppa e azzerà i risparmi delle classi medie; per bloccare l'inflazione si aumentano i tassi d'interesse; mentre i prezzi delle risorse naturali restano artificiosamente bassi: è un invito a comprare petrolio e rivenderlo in Occidente; più in generale, vengono favoriti comportamenti *rent seeking*, invece che imprenditoriali.

Nel 1995 parte il programma "prestiti in cambio di azioni". Il governo non chiede fondi alla banca centrale, bensì a banche private di "amici"; la garanzia è data da azioni di aziende pubbliche ...

Nel 1998 assistiamo alla crisi dell'Est asiatico; salgono i tassi d'interesse, fino al 150% sui prestiti statali; calano i prezzi petroliferi sul mercato internazionale; il rublo appare sopravvalutato; pertanto le importazioni superano le esportazioni (arrivano le Mercedes e i Gucci ...); vi è un'alta disoccupazione occulta; i lavoratori del settore statale fanno finta di lavorare e le aziende fanno finta di pagarli. Spesso i salari sono versati in grave ritardo e pagati più in natura che in rubli. Il sistema fiscale è allo sbando, il governo è incapace di pagare le pensioni di anzianità o di fornire le prestazioni previdenziali ai poveri.

Il difetto essenziale del processo di riforma russo consisteva nell'incapacità del potere centrale di imporre delle tasse adeguate. La causa essenziale del collasso del 1998 consisteva nel fatto che i beneficiari del capitalismo non erano disposti a pagare le tasse necessarie a sostegno di uno Stato sia pure ridotto, e che lo Stato non aveva la competenza tecnica né, cosa ancora più importante, il potere politico di definire un codice fiscale semplice e attuabile, e di dare struttura a un sistema sostenibile di rapporti fiscali con le regioni. [...] L'ironia della storia, per quanti credono che i liberi mercati sono tanto più fiorenti quanto minore è l'interventismo statale, è che in realtà la via russa al capitalismo era minata alla base soprattutto dall'inadeguatezza dello Stato. La Polonia

era in cima alle statistiche delle economie di transizione, disponendo di entrate ragionevolmente stabili intorno al 44-47% del Pil, mentre la Russia era un disastro, con uno Stato ridotto come dimensioni dal 44% nel 1992 al 34% nel 1997. Il recupero a partire dal 1999 poggiava sull'azione intrapresa per creare almeno un sistema di imposizioni fiscali più efficiente⁹.

Il FMI e la WB finanziano il governo russo con 22,6 miliardi di dollari. Gran parte dei prestiti va tuttavia ai corrotti, che li trasferiscono all'estero. Tre settimane dopo la Russia annuncia la sospensione dei pagamenti e la svalutazione.

Finalmente, iniziano a risalire la competitività interna e il Pil ... (Morale della favola, per Stiglitz: era da quei provvedimenti che si sarebbe dovuto iniziare).

Public Financing in Russia, 1992-96¹⁰

	1992	1993	1994	1995	1996
Federal revenue	100	61,4	71	74,7	58,2
Federal expenditure	100	84,2	88,7	62,2	53,0
Revenue as percent of GDP	16,5	10,0	13,3	14,6	9,5

In questo periodo, in Russia la vita media è diventata di 3,07 anni più breve. I dati sul consumo delle famiglie mostrano un marcato declino del tenore di vita. Inoltre, la quota povera della popolazione passa dal 2% nel 1989 al 23,8% nel 1998. Oggi la Russia ha un livello di disegualianza tra i peggiori del mondo, paragonabile a quello latino-americano.

Sul rapporto tra crescita ed economia

Concludiamo con alcune considerazioni teoriche sul nesso politica-economia¹¹.

Ciascun gruppo può perseguire i suoi scopi «rendendo più grande la torta che la società produce, così che i membri possano avere fette maggiori anche con le stesse quote di prima, oppure ottenendo per essi quote o fette della torta sociale più grandi. [...] Il primo metodo sarà scelto di rado». Perché? La ragione fondamentale della preminenza dei comportamenti redistributivi è così riassumibile: «Supponiamo, a titolo di esempio, che un'organizzazione rappresenti dei lavoratori che detengono l'uno per cento della capacità di reddito di un paese. Questa organizzazione dovrà sopportare interamente il costo di qualunque campagna allestisca per rendere la società più efficiente, ma i suoi membri tenderanno ad

⁹ A. Turner, *Just Capital*, Laterza, 2002, p.390. Facciamo notare, come molte altre volte durante queste lezioni, l'enorme suggestività del sostituire correlazioni a nessi causali. Turner si riferisce a correlazioni tra entrate fiscali, livello e qualità dell'azione pubblica e livello e qualità della transizione verso un'economia di mercato matura. Rimane implicita una teoria che giustifichi il passaggio al nesso causale. A nostro avviso questa teoria esiste ed è solida, ma non va perso di vista che il brano citato, preso in quanto tale, ha più forza retorica che spessore argomentativo.

¹⁰ Timothy J. Yeager, *Institutions, transition economies, and economic development*, Westview Press, Boulder (CO), 1999, p.98.

¹¹ Mancur Olson, "Dictatorship, democracy, and development", *The American Political Science Review*, 87(3), 1993, pp.567-576; Mancur Olson, Martin C. McGuire, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature*, 34, 1996, pp.72-96; Mancur Olson, *Potere e mercati*, Università Bocconi editore, Milano, 2001.

ottenere soltanto l'uno per cento, in media, dei guadagni che ne risulteranno per la società. I membri dell'organizzazione trarrebbero profitto, in media, dal devolvere le loro risorse all'obiettivo di rendere la società più efficiente solo se quelle risorse producessero dei guadagni sociali almeno cento volte più grandi dei costi necessari ad ottenerli. Più in generale, *il rapporto costi-benefici dell'azione per rendere la società più efficiente deve essere uguale o superiore a $1/F$, o al reciproco della frazione della capacità di reddito della società che l'organizzazione rappresenta*. È questa la “regola del reciproco”.

In altri termini, quand'è che viene incentivato il “prendere”, cioè il comportamento predatorio, rispetto al “fare”, ossia le attività produttive reciprocamente vantaggiose? Quanto più intensi ed estesi sono gli interessi che un gruppo ha nella società, tanto più vigorosi diventano per esso gli incentivi ad «intraprendere azioni che aumentino la produttività o l'efficienza di quella società, o nell'evitare azioni che potrebbero danneggiarla». Se infatti il gruppo dei Gialli, effettuando puri atti di redistribuzione, ottiene una significativa frazione costante F – diciamo il 50% – di qualsiasi incremento del reddito dei Rossi, i Gialli continueranno ad espropriare i Rossi fin quando l'ultimo euro riscosso non determina una diminuzione del reddito collettivo pari a due euro. Oltre quel punto un ulteriore prelievo causerebbe una perdita sociale maggiore dell'incasso aggiuntivo, riducendo quindi l'incasso totale.

E vale il contrario: se, fornendo ai Rossi beni pubblici, si accresce la produttività e il reddito imponibile, ai Gialli conviene farlo finché l'ultimo euro speso determina una crescita del reddito collettivo nella misura del reciproco di F : se adesso F fosse uguale ad un terzo, i Gialli si fermerebbero non appena il reddito aumenterebbe meno di tre euro.

Posta la logica, ragioniamo su alcuni casi.

1] Consideriamo inizialmente una società ampia e popolosa. Un singolo rapinatore espropria con violenza le sue vittime. Egli non produce nulla e inoltre distrugge redditi e ricchezze altrui. Ma un singolo ladro sopporta una parte infinitesima della perdita che causa alla società dedicandosi al crimine: dunque è incentivato a continuare (a parte il rischio del castigo).

2] Esaminiamo ora un'organizzazione criminale che sia monopolista in una certa area. Essa può sia rubare a piacimento, sia impedire ad altri di farlo. Qual è il suo interesse? Se espropria troppo gli abitanti dell'area, provoca fughe di massa e disincentivi a lavorare e investire. Essa ottimizza i vantaggi vendendo protezione contro i crimini che lei stessa potrebbe compiere (in caso di mancato pagamento del “pizzo”). Mentre il rapinatore ruba tutto, la mafia applica un “pizzo” ragionevole.

3] Se il bandito diventa stanziale, i suoi incentivi cambiano: non è più stimolato ad appropriarsi di ciò che c'è, bensì ad accrescerlo. Accaparrandosi una quota nota di ogni incremento produttivo, è sua convenienza investire in beni collettivi, finché l'ultimo *cent* speso non eguagli la sua quota del miglioramento che si ottiene. Egli beneficia così quelli a cui applica l'imposta predatoria. È un rapinatore-benefattore.

Mette in testa una corona e diventa un autocrate. In base a quest'analisi, *le autocratie possono favorire la crescita economica*. (E le democrazie possono accostarsi a *performance* simili a misura che si allunga l'orizzonte temporale delle élite al governo, ossia quanto più si allenta il ricambio e la *responsiveness*).

4] Quando si passa alla democrazia? Un leader che ha abbattuto un autocrate, *non* diventa a sua volta un dittatore se vi è un equilibrio di potere tra un piccolo numero di leader sullo stesso territorio. Nasce un governo condiviso. Ciascun leader è incentivato a limitare i poteri del governo per ridurre il rischio che il suo capo diventi un autocrate. Nasce la separazione dei poteri e le altre istituzioni che contribuiscono a frenare il potere di un gruppo sugli altri.

Queste condizioni sembrano essere poco probabili in contesti premoderni, e ciò ci aiuta a comprendere perché parecchie democrazie nei paesi “secondi arrivati” e ancor più nei PVS non sono nate endogenamente, ma sono state “importate” dalle democrazie nate spontaneamente.

Alla luce di questo schema teorico, dovuto a Mancur Olson, possiamo reinterpretare sia il caso cinese, sia l'ascesa (appoggiata dall'Occidente) di Putin in Russia. Nonché possiamo in parte comprendere così le difficoltà della genesi endogena della democrazia, come l'origine della tentazione di “esportare” questo regime politico.

LETTURA: LE ECONOMIE IN TRANSIZIONE E L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA¹²

L'1 maggio 2004 sono entrati nell'Unione europea dieci nuovi paesi – Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Estonia, Lettona, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta –, di cui otto appartenenti all'Europa Centrale ed Orientale. Si è così formata la più grande area economica del mondo, portando i confini dell'Unione a pochi chilometri da Mosca, Kiev e Minsk.

I futuri rapporti economici e politici con i tre Stati ex sovietici – Russia, Ucraina e Bielorussia – saranno il campo di prova della capacità dell'Unione di diventare un unico vero spazio, non solo economico, che abbracci tutta l'Europa continentale, un compito molto più arduo del puro e semplice allargamento a Est.

L'allargamento di per se stesso è stata una procedura complessa e non priva di difficoltà, non ancora terminata: in un primo tempo i nuovi paesi entreranno a far parte del mercato comune europeo senza adottare l'Euro. L'adozione della moneta unica è prevista dopo due anni e dopo che i nuovi paesi membri avranno dimostrato di poter osservare equilibri di bilancio, monetari e di cambio: in buona sostanza i parametri di Maastricht in termini di inflazione, deficit di bilancio, stabilità del tasso di cambio e debito pubblico.

ASPETTI ECONOMICI

Gli otto paesi dell'Europa Orientale e Centrale che entreranno nell'Unione presentano caratteristiche diverse: Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia, Polonia hanno in comune una cultura prevalentemente occidentale, se non altro per aver fatto parte – per periodi più o meno lunghi – dell'impero asburgico e appartengono allo spazio economico-geografico tedesco, verso cui ritorneranno a gravitare. Per la Polonia è necessario aggiungere che essa è anche in parte un paese a cultura baltica e che – essendo il più grande dei nuovi paesi entranti sia per popolazione che per prodotto nazionale lordo – aspira a essere

¹² Questo paragrafo riproduce, con lievi modifiche e alcuni tagli, G.P. Caselli, G. Pastrello, “Economie in transizione”, *La rivista del manifesto*, n.50, maggio 2004.

considerato uno dei grandi paesi dell'Unione e intende giocare un ruolo rilevante nella politica interna ed estera della Ue.

Il gruppo degli Stati baltici – Estonia, Lettonia e Lituania – ha per motivi geografici relazioni molto strette con i paesi scandinavi ed è ovvio che il loro ingresso nell'Unione aumenterà l'influenza di Svezia e Finlandia; data la presenza nei paesi baltici di ampie minoranze russe, il loro ingresso potrà anche aprire relazioni più dirette con la Russia.

Allo stesso modo attraverso la Slovenia l'Unione potrà sempre più, se lo vorrà, influenzare la politica balcanica.

Ciò che accomuna tutti questi paesi è l'esperienza di una difficile transizione da un'economia pianificata dal centro a un'economia di mercato capitalistica, transizione cominciata nell'89 e che nel 2004 per alcuni di essi non ha ancora raggiunto i risultati sperati. Tutte le repubbliche baltiche, infatti, non hanno ancora oggi il livello di reddito pro-capite dell'89, mentre tale livello è stato ampiamente superato dagli altri cinque paesi.

Anche dal semplice dato aggregato sul prodotto nazionale lordo pro-capite (8.900 dollari contro i 20.200 della Ue a 15) appare evidente che gli otto nuovi paesi sono economicamente molto più arretrati. Questa arretratezza non è la semplice conseguenza delle inefficienze e distorsioni create dalla precedente pianificazione dell'economia ma trova le sue origini nell'esperienza storica degli ultimi cent'anni. In realtà questi paesi non hanno mai goduto di una 'normalità' capitalistica e non hanno mai avuto la possibilità di un processo di riavvicinamento con i paesi più avanzati. Da un punto di vista generale l'esperienza di pianificazione dell'economia sotto tutela sovietica può essere considerata come l'estremo tentativo – dopo quello liberistico della fine dell'Ottocento-prima decade del Novecento e dopo quello nazionalistico e interventista degli anni venti e trenta – di riuscire a raggiungere i livelli di vita europei, tentativi tutti falliti.

La transizione ha completamente cambiato l'assetto economico e sociale di questi paesi e ha creato notevoli tensioni rispetto alle abitudini e i comportamenti sociali acquisiti durante il periodo del socialismo reale. I paesi entranti erano paesi ad alto tasso di occupazione femminile, con totale pieno impiego, un Welfare State universalistico, in cui un grande ruolo avevano le provvigioni sociali fornite dalle imprese statali ora in gran parte privatizzate. Durante il processo di transizione i sistemi sanitari, di istruzione e di assistenza hanno subito un deterioramento che si riflette nel peggioramento degli indici che misurano la qualità della vita, testimoniato, ad esempio, dall'abbassamento del tasso di natalità. L'accesso alle libertà politiche e a maggior quantità di beni di consumo, cioè alla modernità capitalistica, è avvenuto a spese delle prestazioni sociali e con una forte corrente di emigrazione nei paesi dell'Unione; questo ha contribuito ad abbassare notevolmente l'entusiasmo delle popolazioni per l'adesione all'Unione europea, che avviene ora in un clima di rassegnazione e passività, quasi si fosse di fronte a un evento 'inevitabile'.

È evidente che l'allargamento dell'Unione ha un grande significato storico e politico, ma è altrettanto evidente che l'entrata dei nuovi Stati membri avrà conseguenze economiche per i paesi già appartenenti all'Unione e soprattutto per i nuovi otto paesi. Le domande che viene naturale porsi di fronte all'allargamento sono: chi guadagnerà da tale unione, quali saranno i costi in termini economici che comporterà l'entrata, quanto tempo occorrerà ai nuovi paesi per avvicinarsi al livello di reddito pro-capite medio dell'Unione.

Dal punto di vista macro-aggregato gli otto paesi entranti rappresentano solamente il quattro per cento del reddito dell'Unione, quindi il loro peso e la loro influenza sull'andamento delle economie dell'Unione è quasi trascurabile. Al contrario la loro crescita sarà strettamente legata a quella delle maggiori economie dell'Unione, soprattutto Germania, Francia, Austria, Italia, con i quali i nuovi membri hanno i maggiori rapporti economici di interscambio, determinati dalla loro posizione di vicinanza geografica .

È quindi ovvio che l'allargamento non rappresenterà uno choc commerciale di qualche significato: il commercio di questi paesi (media delle importazioni e delle esportazioni) rappresenta l'1% del prodotto interno lordo dell'Unione e il 3,5% degli scambi totali

dell'Unione, troppo poco per influenzare in modo sensibile il livello di occupazione e i salari. Per di più gli scambi fra l'Ue e i paesi entranti sono stati largamente liberalizzati da più di dieci anni, nel quadro dei precedenti accordi di associazione, che hanno già largamente eliminato la gran parte delle barriere tariffarie e non tariffarie sui prodotti industriali. D'altra parte, se prendiamo in considerazione gli investimenti diretti delle imprese europee nei paesi che entreranno il primo maggio, essi rappresentano solamente lo 0,8% dei loro investimenti totali e l'1,5% dei loro investimenti diretti totali all'estero. È evidente che i paesi entranti dal punto di vista macro-aggregato sono troppo piccoli per contare – *too small to matter* – anche se si può convenire che gli effetti più rilevanti dell'allargamento saranno concentrati in gran parte sulla Germania e l'Austria, che probabilmente avranno un piccolo effetto positivo sulla loro crescita, mentre nelle zone frontaliere si avranno flussi di emigranti che localmente potranno avere effetti depressivi sui livelli salariali dell'area.

Da un punto di vista generale, l'allargamento accentuerà la specializzazione delle economie del vecchio blocco europeo nei settori dove esse hanno un vantaggio comparato evidente, cioè nei settori a forte intensità di capitale e ad alta tecnologia, inducendole ad abbandonare le produzioni ad alto contenuto di lavoro per cederle ai nuovi paesi entranti – uno spostamento che in gran parte è già avvenuto negli anni precedenti grazie ai Trattati di adesione.

Quello che è evidente è che il grande vantaggio comparato di questi paesi sono i loro bassi salari, ma il loro grande svantaggio è la bassa produttività del lavoro, non solo nel settore industriale ma soprattutto in quello agricolo. Nei paesi Est europei molte più persone sono occupate nel settore agricolo di quante ne siano occupate nella Ue, e il settore rappresenta in media il 6% del reddito, mentre è attorno al 2% nell'Unione attuale; la produttività agricola è in media il 10% di quella europea, il che significa che i nuovi paesi entranti dovranno aspettarsi in futuro una grande espulsione di manodopera dalle campagne se il settore agricolo verrà sottoposto a un processo, che appare inevitabile, di ristrutturazione e razionalizzazione.

Da un punto di vista più generale, l'entrata nell'Unione potrà considerarsi un successo solamente se i nuovi paesi riusciranno a raggiungere un livello di reddito pari a quello dei meno sviluppati paesi europei. La strada pare molto lunga. È stato calcolato che – se questi paesi avranno nei prossimi anni un tasso di crescita fra il 4,5% ed il 6% annuo, di fronte a un tasso del 3% dei paesi meno sviluppati dell'Unione – tuttavia impiegheranno, nel migliore dei casi, circa trent'anni per portarsi in una condizione di parità con questi ultimi: la Repubblica Ceca può impiegare dai 10 ai 15 anni, l'Ungheria, la Polonia e la Slovenia dai venti ai venticinque anni, i paesi baltici un periodo ancora più lungo. Quello che risulta evidente è che l'allargamento a Est riconoscerà formalmente la formazione di una periferia europea che, come ha scritto lo storico economico ungherese Istvan Berent, completerà il viaggio di questi paesi 'dalla periferia' alla 'periferia dell'Europa', viaggio durato, attraverso tragiche vicende, più di un secolo.

LA POLONIA VERO NODO ECONOMICO E POLITICO DELL'ALLARGAMENTO

La Polonia, per quanto il suo reddito pro-capite sia il 40% di quello medio europeo (inferiore a quello di molti dei paesi co-entranti), è il paese maggiormente popolato (quasi 40 milioni di abitanti), il suo Pil è il 50% di quello dell'insieme dei paesi entranti, i suoi problemi agricoli sono quelli che richiederanno maggiori sforzi dal bilancio comunitario per essere affrontati, le sue posizioni politiche quelle che hanno inciso più drasticamente nell'ultimo anno sugli equilibri europei, dalla guerra all'Iraq alla Costituzione europea.

La vera debolezza della strategia perseguita dalla Polonia, è la discrasia tra una ricerca di influenza politica, mediante un'alleanza con gli Stati Uniti che la rende poco condizionabile dai partner europei, e la persistente debolezza economica, nonostante gli indubbi successi della trasformazione dell'economia pianificata polacca in una economia di mercato.

Com'è noto, questa fu definita come la *shock-therapy* messa in atto, su consiglio dell'economista americano Jerry Sachs, da Leszek Balcerowicz, ministro delle Finanze del

governo Mazowiecki, insediato nell'autunno 1989. Di fatto si trattava di un tuffo senza rete nel mercato. La strategia ebbe come primo impatto una prolungata recessione, la cui durata e profondità erano state assolutamente non previste da parte degli economisti che l'avevano progettata. Ma proprio quando nel 1993 cominciavano a serpeggiare dubbi sulla manovra, iniziò una ripresa con risultati spettacolari. Dal 1993 al 1998 la Polonia ha registrato elevati tassi di crescita e una caduta del tasso di disoccupazione. Ma dal 1999 la crescita è rallentata, e negli anni successivi l'economia è stata quasi stagnante, mentre gli investimenti hanno conosciuto un forte calo. Nell'ultimo anno, poi, è stata registrata una ripresa e l'inflazione è discesa al di sotto dei parametri di Maastricht. Ma la disoccupazione – che dal 1999 si era impennata, arrivando quasi al 20% – non dà segni di contenimento, e il deficit della bilancia corrente resta molto elevato.

C'è poi una specificità, che quasi fin dall'inizio ha mostrato due facce assai diverse, una positiva e l'altra negativa, ed è il commercio estero. Per quanto riguarda le esportazioni, l'apertura dei mercati occidentali e lo scioglimento del Comecon ha sollecitato un dinamismo superiore alle aspettative più ottimistiche, ma, per altro verso, anche le importazioni sono cresciute: e a ritmi ancora più rapidi. Negli ultimi anni il deficit commerciale ha raggiunto proporzioni ragguardevoli. Il dinamismo della bilancia commerciale è stato essenziale, nelle due direzioni, per il successo della trasformazione: la caduta di parte dei vincoli precedenti ha creato la possibilità per le imprese polacche di crescere, di creare collegamenti sempre più ampi con i mercati mondiali, di addestrare quindi nuove leve imprenditoriali. La possibilità di espandere l'import senza subire il vincolo di richieste pressanti di pareggio da parte delle istituzioni internazionali (e questo in parte grazie alla benevolenza del Fmi, il debito nei cui confronti, infatti, quasi dimezzato nel 1994 in seguito ad accordi con il Club di Londra, è tornato a crescere fino a raggiungere nuovamente livelli consistenti) è stata cruciale, soprattutto nei primi anni, per soddisfare quella fame di merci occidentali che per un certo periodo è stato uno degli elementi più visibili della trasformazione, creando il senso di una maggiore soddisfazione sociale. Va anche ricordato che una parte rilevante del deficit è proprio con l'Ue.

Ma oltre alla possibilità di indebitarsi, e alle rimesse degli emigrati polacchi – soprattutto da parte della comunità emigrata negli Usa – un altro fattore che ha permesso di sostenere senza grossi problemi il servizio del debito è stato l'afflusso degli investimenti esteri diretti, che però non hanno contribuito all'inizio della ripresa, cominciando ad affluire in quantità rilevante solo dalla metà degli anni novanta: e va sottolineato che la maggioranza di questi viene ancora una volta dalla Ue.

In altre parole, la dinamica del deficit commerciale polacco in questo decennio, che tanta parte ha avuto nel permettere la trasformazione economica del paese, ha camminato su due gambe, gli Usa (cioè il paese con maggiore influenza nel Fondo monetario internazionale) e la Ue, che è l'area del maggiore interscambio e dei più rilevanti investimenti esteri.

Un altro problema cruciale, peraltro irrisolto, che accompagna da tempo l'economia polacca è lo stato dell'agricoltura e delle campagne. Ancora oggi, a più di dieci anni dall'inizio della transizione, la quota dei lavoratori dell'agricoltura sul totale è superiore a un quarto della forza-lavoro complessiva e il loro contributo al prodotto interno lordo è inferiore al 4%; mentre la struttura proprietaria è estremamente frammentata (ad esempio, la dimensione delle imprese agricole polacche è un sesto di quelle tedesche, e un settimo di quelle francesi). Fin da quando si profilò la fuoriuscita della Polonia dal Comecon e dall'economia pianificata, sorsero grandi speranze sulle opportunità che si creavano a Ovest, soprattutto in termini di sbocchi per i prodotti agricoli, opportunità che erano state negate dai rigidi contingentamenti che l'Ue aveva posto a carico dei paesi socialisti. Queste aspettative sono state soddisfatte solo in parte, né pare che verranno comunque soddisfatte secondo i desideri dall'ingresso formale della Polonia in Europa, anche perché sembra proprio che siano basate su di una sottovalutazione della forza degli interessi sottostanti alle politiche agricole europee. Occorre, inoltre, avere ben presente che tradizionalmente la

politica agricola europea ha mirato a ridurre l'insediamento nelle campagne e ad aumentare la dimensione delle imprese agricole. Ci possiamo così rendere conto come l'ingresso a pieno titolo nella Ue si scontri con un nodo dovuto all'intrecciarsi nelle campagne polacche di due problemi. Uno è il problema di lungo periodo della modernizzazione di quelle campagne. Il termine è neutro, ma se si riflette sul suo concreto contenuto, significa che diviene necessario se non un radicale cambio di rotta, quantomeno una profonda riconversione delle attività e degli stili di vita. Il secondo problema è quello della riduzione dei costi sociali della trasformazione. Le politiche di sostegno che i vari governi hanno effettuato, sotto pressione delle organizzazioni contadine, coprivano ambedue gli obiettivi, nella misura in cui la disoccupazione aveva colpito soprattutto le aree rurali. Con la tendenza al calo della disoccupazione globale si poteva sperare lentamente di accantonare un problema, per poter poi passare all'altro; ma la recrudescenza della disoccupazione negli ultimi anni ha riproposto il nodo in tutta la sua complessità.

Come risultato della politica perseguita negli ultimi anni, la Polonia sistematicamente si è collocata contro gli alleati tradizionali europei, Francia e Germania. La Polonia – nella discussione sulla nuova Costituzione europea – è stata decisamente 'anti-federale', contraria al 'ministro degli Affari esteri' europeo, anche se il cambiamento degli equilibri politici spagnoli sembra potrà influenzare la posizione polacca. Le conseguenze immediate, in termini economici, sono molto probabilmente poco favorevoli alla Polonia. Le trattative accanite a Copenaghen, nel 2001, se hanno strappato concessioni immediate, hanno anche con tutta probabilità creato, negli uffici della Commissione – che sono quelli che poi gestiscono quotidianamente i rapporti – un atteggiamento di diffidenza e di malumore nei confronti della Polonia. Ma bisogna tener presente che nel fondo delle campagne polacche sta montando una violentissima avversione alle istituzioni europee, che trova la sua espressione politica nell'ascesa di un Haider polacco, un certo Lepper. Il modo per svuotare questo serbatoio politicamente pericoloso non è meno generosità, ma più generosità. Ma questo chiama in causa un caposaldo della politica economica europea: la protezione delle campagne, in primis franco-tedesche, ma poi anche italiane, danesi, e così via. Il bilancio della comunità è per quasi la metà impegnato nel finanziamento della politica agricola. Questo impegno, stante la difficoltà di elevare la contribuzione netta dei paesi maggiori finanziatori (che anzi richiederebbero una sua diminuzione), costituisce un tappo per qualsiasi politica di sviluppo della Ue. L'Ue ha bisogno di far crescere a ritmi accelerati istruzione e ricerca, di far fronte a molteplici riconversioni industriali: con quali fondi può farlo?

Inoltre, l'atteggiamento liberista delle istituzioni comunitarie ha l'obiettivo di rompere le barriere interne e creare un'area veramente unificata economicamente; ma allora prima o poi bisognerà porre allo stesso livello anche i problemi che emergono dalla gestione del Welfare, i quali derivano da gravissime tensioni sul lato della competitività di sistema, che si tenta di scaricare su salari e spesa sociale. Un sostegno molto più deciso alle riconversioni agricole non solo della Polonia, ma anche di tutta l'area regionale Centro-Sud europea (Ucraina, ma anche Bulgaria e Croazia, per esempio), e congiuntamente la fine, per quanto graduale e pilotata, della protezione interna, può consentire di ridurre drasticamente la spesa alimentare; il che non solo può ridurre le tensioni sui salari, ma ancora di più sui redditi di tutte le fasce deboli, riducendo i problemi di assistenza. D'altro canto, la riduzione e poi l'eliminazione della protezione agricola, potrà liberare risorse per l'esigenza imprescindibile di investire sulla ricerca e sullo sviluppo che l'Ue dovrà necessariamente affrontare, se vuole crescere e non solo vegetare.

L'agricoltura dei paesi tradizionalmente comunitari può essere limitata all'obiettivo, pure importante, di conservazione di tutta la bio-diversità alimentare, che è un elemento cruciale dell'identità degli europei; ma ormai la protezione di questi interessi, al di là di un ambito legittimo, rischia di diventare un blocco alle possibilità espansive dell'Ue, e di fomentare futuri, anzi già presenti, insolubili conflitti distributivi. Aiutare la Polonia, e non solo, a vedere nell'Ue non unicamente la fonte di fastidiose e invadenti normative, nonché di elemosine

lasciate cadere dall'alto, può diventare invece un'occasione per aiutare l'Ue a diventare sempre più Europa.

Lezione 10

Le crisi finanziarie: finanza e speculazione

Titoli e azioni

Le imprese si finanziano in tre maniere:

- a) col debito in forma di titoli (obbligazioni);
- b) col debito in forma di azioni;
- c) col debito in forma di indebitamenti bancari (di cui qui non trattiamo).

I *titoli* sono attività finanziarie che non possono essere usate per transazioni (come la moneta), ma pagano un interesse positivo i . Vi sono molti tipi di titoli, ciascuno col proprio tasso d'interesse.

Se emessi dal governo, si chiamano *titoli di Stato*; se emessi da imprese si denominano *obbligazioni*. Essi differiscono l'uno dall'altro anzitutto per il *rischio d'insolvenza* (che l'emittente non rimborsi l'intero ammontare promesso). Il *rating* dei titoli (ad es. da parte di Moody's) va da *Aaa* per quelli senza rischio a *C*. Un *rating* minore comporta che il titolo debba pagare un maggior tasso d'interesse. La differenza tra lo i pagato da un titolo e lo i pagato dal titolo col *rating* più elevato è chiamata *premio al rischio*.

L'altra caratteristica dei titoli è la loro *maturità*: il periodo durante cui il titolo promette di effettuare pagamenti a chi lo possiede. Es., promette 1000 dollari in 6 mesi; ha una maturità di 6 mesi. Se invece promette 100 dollari all'anno per 20 anni + un rimborso finale di 1000 dollari, ha una maturità di 20 anni.

Le *azioni* sono frazioni del valore di una società. Chi possiede delle azioni è proprietario della quota di società corrispondente alla quantità di azioni che possiede. Se il valore di una società viene suddiviso in 100 azioni, chi possiede una azione è proprietario dell'1% della società, chi possiede 51 azioni è proprietario del 51% della società (maggioranza). Possedere le azioni dà il diritto di prendere le decisioni sulle politiche aziendali, e di partecipare alla suddivisione degli utili. Invece di pagare importi predeterminati, come nel caso dei titoli, le azioni pagano *dividendi* di ammontare deciso discrezionalmente dall'impresa.

Il *prezzo dell'azione* è pari al valore attuale dei suoi dividendi attesi. Tali prezzi presentano ampie fluttuazioni. Perché? Pensiamo ad un arbitraggio tra titoli e azioni. Se i più credono che il prezzo di un'azione salirà del 20% nell'anno successivo, appare loro più conveniente acquistarla che non tenere titoli a breve termine. Così *oggi* aumenta sia la domanda che il prezzo di quell'azione, fino al punto in cui il suo rendimento atteso non è di nuovo pari a quello di altre attività finanziarie.

Pertanto l'*aspettativa* di un maggior prezzo *futuro* di un'azione fa crescere il suo prezzo *corrente*.

Talvolta le fluttuazioni dei prezzi delle azioni non sono dovute a informazioni sui dividendi o sui tassi d'interesse futuri. Ad es. il 19 ottobre 1987 l'indice Dow Jones perse il 22,6% in un giorno. Ciò accade perché talvolta il prezzo delle azioni

diverge dal loro *valore fondamentale* (il valore attuale dei dividendi attesi). La sopra (o sotto) valutazione può verificarsi anche se gli investitori sono abili e gli arbitraggi sono efficienti. Essa si verifica soltanto perché gli investitori si aspettano che il prezzo di quell'azione salirà. Sono le *bolle speculative*. (Si veda più oltre).

Può anche darsi che alcuni investitori siano poco razionali: abbiano un eccesso di ottimismo (o di pessimismo).

Il prezzo delle azioni influenza le decisioni delle imprese, ma pure quelle dei consumatori (in quanto determina il valore della loro ricchezza finanziaria). I crolli del mercato finanziario possono avere un impatto enorme sull'attività economica.

Un esempio di quotazione azionaria dell'impresa Goodyear Tire and Rubber Company (GT):

52 settimane		Yld					Vol			Net	
Hi	Lo	Stock	Sym	Div	%	PE	100s	Hi	Lo	Close	Chg
67	45 7/8	Goodyear	GT	1.20	2.1	17	5031	58 1/2	57 5/8	58	- 3/8

Nel corso dell'anno precedente il prezzo del titolo è oscillato tra un minimo di 45 7/8 dollari e un massimo di 67 dollari. Il dividendo pagato è stato pari a 1.20 dollari per azione, con un rendimento pari al 2.1% del prezzo corrente. Il prezzo del titolo è pari a 17 volte gli utili annuali, e nella giornata cui si riferiscono i dati sono state scambiate 503.100 azioni. Durante lo stesso giorno, il prezzo ha oscillato tra un minimo di 57 5/8 dollari e un massimo di 58 1/2 dollari, e il titolo ha chiuso a 58 dollari, con una flessione di 3/8 di dollaro rispetto al prezzo di chiusura del giorno precedente.

Gli intermediari finanziari

Un *intermediario finanziario* (IF) è un'istituzione che raccoglie i risparmi delle famiglie e li impiega per concedere prestiti a individui e a imprese. Sono IF le aziende di credito ordinario, le cooperative di credito e altre istituzioni di risparmio, tra cui:

I fondi pensione e le compagnie di assicurazione non offrono servizi bancari; poiché infatti i risparmi da loro gestiti sono vincolati per lunghi periodi, esse concedono prestiti a lunga scadenza.

I fondi comuni d'investimento investono i risparmi in titoli azionari e obbligazionari.

Gli IF sia prelevano che prestano denaro. I profitti sono dati dalla differenza tra lo *i* passivo e lo *i* attivo. I loro servizi alla clientela sono:

1) *Minori costi di transazione*. Chi prende i fondi non deve trattare con migliaia di risparmiatori; questi ultimi possono depositare e prelevare fondi senza effettuare negoziazioni.

2) *Minori costi di raccolta d'informazioni*. L'IF raccoglie e analizza le informazioni su chi chiede il prestito, per evitare casi d'insolvenza.

3) *Maggiore liquidità*. Gli IF, grazie ai fondi derivanti dai pagamenti dei prestiti ad essi concessi, offrono ai piccoli risparmiatori una liquidità vicina a quella di un deposito di c/c.

4) *Maggiore diversificazione*. I risparmiatori partecipano al finanziamento dell'*insieme* dei prestiti concessi da un IF, beneficiando della riduzione di rischio che deriva da ciò.

Di solito quando emette nuove azioni, un'impresa le affida a un *sindacato di collocamento*: un intermediario che le colloca presso singoli risparmiatori e presso gli IF.

Incertezza e rendimento delle attività finanziarie

Oltre al denaro, esistono altri modi per trasferire ricchezza dal presente al futuro. Tra questi vi sono i titoli e le azioni. Vi sono due componenti il rendimento *reale* (depurato dall'inflazione) delle azioni:

(i) i *dividendi*, pagamenti annuali dell'impresa agli azionisti;

(ii) il *guadagno in conto capitale*, l'incremento nel prezzo di mercato delle azioni.

L'azione è stata comprata a 45 dollari. Nel corso dell'anno l'impresa ha pagato 2 dollari di dividendi. Alla fine dell'anno l'azione vale 52 dollari. Il livello dei prezzi è cresciuto del 6%.

Tasso di rendimento reale = tasso di rendimento nominale - tasso d'inflazione = [dividendi + guadagno in conto capitale] / prezzo d'acquisto - tasso d'inflazione = $[2 + (52 - 45)] / 45 - 0,06 = 9/45 - 0,06 = 0,14 = 14\%$

Se il nostro è un titolo di Stato (un Buono del Tesoro), si tratta di una promessa di pagare, ad es., 100 dollari a fine anno contro i 91 dollari versati all'inizio dell'anno. Il rendimento reale è il rendimento nominale del 9,9%, ossia $[100 - 91]/91 \times 100$, meno il tasso d'inflazione (6%), cioè in questo caso il 3,9%.

La gamma di rendimenti sulle azioni è molto più ampia che sui titoli di Stato, i quali rendono molto meno.

Perché i rendimenti delle azioni sono incerti? La parte che deriva dai dividendi dipende dalle strategie delle imprese. D'altra parte non sappiamo quali saranno i guadagni in conto capitale, perché ignoriamo come il mercato valuterà le azioni negli anni a venire: ciò dipenderà in parte dai profitti dell'impresa, in parte da aspettative che si autoalimentano.

L'unica incertezza dei titoli di Stato è invece legata all'incertezza sul tasso d'inflazione.

In che modo un investitore *avverso al rischio* suddivide la sua ricchezza? È il problema delle scelte di portafoglio. (Tralasciamo le attività non finanziarie, come le pietre preziose o le case). Per *rischio* intendiamo qui la variabilità del rendimento. Supponiamo che si venga ricompensati per il rischio, ottenendo un rendimento più elevato. Ciascuna attività è descritta dalla coppia: rendimento previsto; livello di rischio.

Se Caio detiene tutta la ricchezza in forma di attività rischiosa, ha un rendimento elevato ma un rischio massimo. Di solito egli sceglie di “non mettere tutte le uova nello stesso paniere”. La proporzione di uova in ogni paniere dipende dal grado di avversione al rischio, dal grado di rischio comportato dall’attività più rischiosa e dalla differenza nel rendimento tra le attività.

Quando le attività rischiose sono molte, possiamo ridurre il rischio senza accettare un tasso di rendimento inferiore.

		SETTORE	BANCARIO
		Periodi positivi	Periodi negativi
SETTORE	Periodi positivi	8 dollari (4, 4)	6 dollari (4, 2)
PETROLIFERO	Periodi negativi	6 dollari (2, 4)	4 dollari (2, 2)

Ogni attività ha due rendimenti possibili: 4 dollari se va bene; 2 se va male. Vi è una probabilità per entrambe del 50% che vada bene. Infine i due andamenti sono tra loro indipendenti, ossia *i rendimenti delle attività non variano assieme*.

Il prezzo delle azioni è lo stesso. Posso scegliere di acquistarne 1 e 1, 0 e 2, 2 e 0. Quale strategia offre la migliore combinazione rischio-rendimento? Se compro solo azioni bancarie (petrolifere), al 50% guadagno 8, ma al 50% guadagno 4. Se invece *diversifico* l’investimento, lo sviluppo in un settore tende a compensare la recessione nell’altro, stabilizzando i rendimenti.

Ogni combinazione di eventi della tabella si verifica con probabilità del 25%. Vi è dunque un 50% di probabilità che un settore vada bene e l’altro male, ottenendo 6 dollari. Solo al 25% potrò ottenere 4 dollari. I miei rendimenti avranno un andamento meno variabile.

Se esistono tre azioni, esse possono con una piccola probabilità avere tutte un’annata positiva, ma pure, con una piccola probabilità, avere tutte un’annata negativa. Per *la maggior parte del tempo*, tuttavia, una brutta annata in un settore sarà compensata da una buona in altri. Il rischio decresce al crescere del numero delle attività. Più sono numerosi i panieri, meglio è.

E se i rendimenti delle attività sono *correlati*, cioè si muovono assieme? Ad es., se le notizie macroeconomiche sono buone, il prezzo della maggior parte delle azioni cresce contemporaneamente. In questo caso i vantaggi della diversificazione si attenuano, fino alla scomparsa.

Una correlazione può però anche essere *negativa*, se i rendimenti si muovono in direzioni opposte. Ad es. se la Shell guadagna molto, la BP (sua rivale) tende a perdere. Nella tabella vi sono tre possibili eventi che determinano i rendimenti azionari. L’azione A ha un rendimento ciclico. L’azione B ha un rendimento anticiclico. Ciascuna di per sé è rischiosa. Se il portafoglio comprende l’80% di B e il 20% di A, otteniamo i rendimenti della terza riga: le due azioni si compensano a vicenda.

		RENDIMENTI %	
AZIONE	Boom	Periodo normale	Recessione
A	16	6	- 2
B	1	4	6
1/5A + 4/5B	4,0	4,4	4,4

Ricordiamo anche che i cosiddetti *derivati* sono strumenti finanziari il cui profilo di costo/rendimento deriva dai parametri di costo/rendimento di altri strumenti principali, chiamati ‘sottostanti’, che possono essere materie prime, valute, tassi d’interesse, titoli, indici azionari.

I *contratti futures e forward* sono una tipologia di strumenti finanziari derivati in cui le controparti s’impegnano irrevocabilmente a scambiare ad una data futura prestabilita una determinata quantità di bene ad un prezzo prestabilito, con un regolamento anticipato oppure alla scadenza.

Mercati irrazionali o mercati efficienti?

La teoria dei *mercati efficienti* sostiene che le ampie fluttuazioni dei prezzi azionari sono reazioni appropriate all’evolversi delle informazioni. Ad esempio, un’impresa può avere un andamento anticiclico del reddito che genera un rendimento elevato quando l’economia è in recessione. Le sue azioni sono apprezzate perché riducono la rischiosità del flusso complessivo di reddito. Debbono quindi essere ricompensate, ossia vendersi a un prezzo maggiore. Questa teoria suggerisce una strategia di *buy and hold* (acquista e tieni): se le azioni sono quotate correttamente, non si guadagna di più compravendendo; tanto vale restare nella propria posizione. (Le compravendite generano un margine ulteriore di guadagno per gli agenti di borsa, non per l’azionista).

L’idea di Keynes è invece che il mercato azionario sia un *casinò*, dove la Fortuna regna incontrastata. Ciò che domina *non* è il rendimento atteso degli investimenti di un’impresa, bensì solo le considerazioni di breve periodo sul prezzo al quale un’azione può essere rivenduta nel periodo successivo. Il mercato si concentra cioè sui guadagni in conto capitale, non sui dividendi. Tutto ciò che interessa a un investitore è azzeccare il prezzo al quale gli altri saranno disposti ad acquistare le azioni nel prossimo periodo. Tale prezzo non è (più) collegato a fattori economici “reali”. In modo analogo operano gli IF:

Il maggiore obiettivo delle istituzioni finanziarie globali non è più la massimizzazione dei profitti ottenuta raccogliendo fondi al minor costo e impiegandoli nelle attività che offrono il maggiore rendimento dopo il rischio, quanto piuttosto la raccolta della maggiore quantità possibile di fondi da intermediare per massimizzare gli introiti derivanti dalla remunerazione dei servizi resi e dalle commissioni, massimizzando in tal modo il tasso di rendimento del capitale di base (J. Kregel).

Perché succede quello di cui parlano Keynes e Kregel? In parte perché i capitalisti preferiscono puntare a guadagni a breve mediante operazioni finanziarie virtuali, anziché aspirare a profitti faticosamente (e non meno rischiosamente)

ottenuti sul lungo periodo tramite i processi produttivi. Ma in parte ciò accade per una ragione strutturale: il passaggio ad un'economia centrata sulla conoscenza. La conoscenza è una risorsa moltiplicabile: costa produrla la prima volta, ma – non consumandosi con l'uso – può essere riutilizzata milioni di volte con oneri bassi o addirittura nulli. Chi possiede la conoscenza che viene replicata, riceve dunque soltanto una quota del valore totale generato per la società. Egli da un lato ha convenienza a diffondere la conoscenza, dato che così massimizza il valore da essa estraibile; mentre dall'altro lato cerca d'impedire l'accesso gratuito ad essa, per non perdere la fonte del guadagno e lo stimolo a investire in ulteriori processi cognitivi. Cosa ne segue?

Il valore della conoscenza, ossia il valore dei cespiti industriali a cui si appoggia la produzione contemporanea di valore, *non può dunque appoggiarsi al costo di produzione* – che non ha alcun ruolo nel processo di propagazione/condivisione – ma dipende unicamente dalle circostanze di fatto o di diritto che ne restringono l'uso. Circostanze che solo in parte fanno riferimento ai (deboli) istituti della proprietà intellettuale (brevetti, *copyright*, marchi commerciali), e che spesso rinviano invece a:

1) situazioni di fatto, come la *velocità* di propagazione di un'innovazione (che rende impossibile o non conveniente l'imitazione);

2) *asimmetrie di potere*, che mantengono il controllo degli usi fatti nella filiera nelle mani del leader, il quale è anche spesso il produttore originario delle conoscenze impiegate;

3) *processi di autoregolazione* (reti) tra i diretti interessati che possono governare di mutuo accordo l'impiego delle conoscenze messe a disposizione e la loro propagazione.

È facile capire che, se il valore dei cespiti industriali e finanziari dipende da questo tipo di circostanze, la possibilità di fondare le valutazioni di Borsa su qualcosa di oggettivo – o per lo meno di solido, incontrovertibile – sono alquanto ridotte. Il valore dei cespiti viene, infatti, a determinarsi nel corso del tempo, non tanto in funzione di condizioni giuridiche ed economiche predeterminate, ma emerge dai comportamenti tenuti di fatto dagli attori nell'uso e nella valorizzazione della conoscenza. E questi comportamenti non ricalcano schemi prefissati d'interazione, ma nascono dall'intreccio di mosse e contromosse, combinando le proposte e le risposte concretamente presenti sul campo. I valori legati alla conoscenza e al suo uso sono dunque intrinsecamente rischiosi: non ci sono metodi per fissarli a priori, a tavolino, prima di aver capito quali schemi d'interazione soggettiva potranno prevalere (Enzo Rullani).

Le crisi finanziarie

La scadenza di un obbligo monetario (un saldo, il pagamento di un affitto, la rata di un mutuo, l'esecuzione da parte della banca di un pagamento su ordine del cliente) richiede liquidità nel momento in cui il debito va saldato. Se ognuno potesse prevedere con certezza i propri incassi e i propri pagamenti, i debiti in scadenza sarebbero puntualmente pagati. Così non accade. Quando l'operatore è sprovvisto della liquidità necessaria, deve rimediare con una dilazione di pagamento, un prestito bancario o con la liquidazione di una proprietà.

Le banche corrono il rischio di una inadempienza dei clienti: che certi crediti inesigibili diventino “sofferenze”. Esse si cautelano limitando la propria esposizione verso il singolo cliente.

E se le inadempienze sono tante e simultanee? Ciò succede quando più debitori incontrano comuni circostanze avverse (una recessione; una caduta dei prezzi dei titoli finanziari che colpisce chi ha in “portafoglio” quei titoli; un peggioramento delle prospettive economiche dovuto a crisi politiche, guerre, disastri naturali o terrorismo; un eccessivo disavanzo finanziario del settore pubblico, che svaluta soprattutto i titoli di Stato; o della bilancia dei pagamenti).

Si verifica allora un “effetto domino”: molti operatori raccolgono liquidità nello stesso momento vendendo attività; ciò fa cadere i prezzi delle attività, con ripercussioni negative sui bilanci di altri operatori. Inoltre l'affollarsi di ordini di vendita può spaventare anche chi non avrebbe urgenza di vendere: è il “comportamento a gregge”; si hanno ulteriori vendite di titoli, contribuendo così al precipitare della crisi. D'altra parte, le banche ricevono minori depositi; esse pertanto accrescono il costo dei debiti per le imprese e dei crediti al consumo: si investe meno e si consuma meno.

Un punto critico si raggiunge se si scatena una crisi bancaria generale. Qui incidono i rapporti incrociati di debito e credito tra le banche: una banca illiquida non può regolare i propri crediti verso altre istituzioni creditizie, creando difficoltà di liquidità per queste verso altre banche... Inoltre i clienti delle banche si spaventano e – con la “corsa agli sportelli” – ritirano tutti assieme i propri depositi.

Ogni operatore ha, insomma, un flusso di esborsi dovuti e attende un flusso di incassi futuri: l'insieme di entrate e uscite rappresenta la sua *struttura finanziaria*, a cui è associato un certo grado di rischio. Minsky distingue tre strutture tipiche:

- a) *Struttura protetta*. È la più prudente. Ad es., un'impresa prevede di ammortizzare i costi del suo nuovo impianto in dieci anni. Stipula un finanziamento decennale, tale che le rate di rimborso possano essere coperte dagli incassi previsti. Il rischio è che le entrate potrebbero ridursi se la domanda cala. Ma il *rischio finanziario* è evitato: se i tassi d'interesse crescessero, o si avesse una stretta creditizia, l'impresa non ne soffrirebbe, avendo ormai un credito adeguato a condizioni prestabilite.
- b) *Struttura finanziaria speculativa*. Le entrate previste coprono le uscite, ma non si ha fin dall'inizio l'intera copertura finanziaria. Ad es., un'impresa prevede d'incassare alla consegna dell'opera (una diga), ma dispone dei fondi solo per l'avvio dei lavori. Un primo rischio riguarda il mercato dei fattori: se i costi superano quelli attesi, l'impresa andrà in perdita. L'altro rischio è finanziario: se nel frattempo il costo del denaro cresce, quando cerca i finanziamenti mancanti l'impresa può vedere i profitti attesi trasformarsi in perdite.
- c) *Finanza ultraspeculativa*. L'impresa sa che i ricavi correnti non coprono i costi, ma spera in un cambiamento dei prezzi che le dia profitto. È ciò

che fa chi specula in borsa giocando al rialzo: s'indebita al 10% per acquistare titoli che rendono l'8% ...

L'economia è tanto più fragile, quanto meno è diffusa la struttura finanziaria protetta. Di fronte a una crisi di liquidità, le imprese con "struttura protetta" riescono almeno a proseguire gli investimenti avviati. Quelle con "struttura speculativa" debbono invece sospendere le attività. Quelle con "struttura ultraspeculativa" debbono addirittura contrarla.

Secondo Minsky, nelle fasi di espansione del ciclo la struttura finanziaria tende a diventare sempre più speculativa: finché dura il *boom*, si lanciano iniziative che promettono grandi profitti, anche senza essersi procurati i finanziamenti necessari.

Lezione 11

Le crisi finanziarie: la crisi finanziaria del 1997-98

Il debito estero dei PVS

Negli anni '70 molti PVS trovarono conveniente indebitarsi. I tassi d'interesse erano bassi e i prezzi delle materie prime crescenti. Si pensava che sarebbe stato facile finanziare a basso costo l'industrializzazione, il potenziamento degli eserciti nazionali e l'arricchimento delle classi dominanti. Per di più si aveva fiducia di poter ripagare il debito con crescenti introiti dalle esportazioni di materie prime. Fu così che il debito estero del Sud del mondo nei confronti del Nord aumentò enormemente.

Negli anni '80 però le cose cambiarono. Le spese di riarmo di Reagan, unite a un micidiale *mix* di politiche fiscali espansive e politiche monetarie restrittive, trascinarono il mondo verso un drastico rialzo dei tassi d'interesse. Nello stesso tempo, le politiche restrittive che tutti i paesi industrializzati, specialmente l'Europa, adottarono in reazione alle spinte inflazionistiche, determinarono un rallentamento della produzione e del commercio mondiali che ebbero, tra le altre conseguenze, una riduzione della domanda mondiale di *commodities*. Si verificò così una riduzione dei prezzi delle materie prime proprio mentre quelli dei prodotti industriali andavano alle stelle: le ragioni di scambio peggiorarono nettamente per i paesi del Sud del mondo.

Questi paesi si ritrovarono dunque a dover pagare tassi d'interessi crescenti sui loro debiti e a incassare prezzi decrescenti sulle loro esportazioni: un aumento del costo del debito proprio mentre diminuiva la capacità di pagamento. Fu perciò necessario chiedere nuovi prestiti solo per far fronte al pagamento degli interessi su quelli vecchi.

Il problema fu aggravato dai soccorsi offerti dall'IMF. Il Fondo concedeva prestiti, ma a condizione che i paesi debitori accettassero i suoi piani d'aggiustamento strutturale, i quali prevedevano normalmente l'adozione di politiche di: riduzioni salariali, svalutazioni monetarie, riduzioni della spesa pubblica, aumenti dei tassi d'interesse, sfruttamento delle risorse migliori per le esportazioni. Queste politiche non sono il prodotto di menti particolarmente malefiche, bensì il risultato di una solida visione ragionieristica della gestione monetaria: chi presta i soldi vuole accertarsi della capacità del debitori di ripagare i debiti.

Le politiche d'aggiustamento del Fondo mirano soprattutto a ridurre i consumi e quindi le importazioni dei paesi indebitati, possibilmente ad aumentarne la produzione e le esportazioni. In tal modo verrebbe creato l'avanzo della Bilancia dei Pagamenti con cui generare i fondi necessari per ripagare il debito. Senonché quando la ricetta viene imposta a molti paesi, e più in generale quando l'economia mondiale ristagna, gli effetti complessivi saranno perversi. La riduzione delle importazioni di tutti comporta una riduzione delle esportazioni per tutti. Perciò l'aumento dell'offerta di beni esportati, specialmente materie prime, fa diminuire ulteriormente il loro prezzo. La conseguenza può essere un peggioramento, invece che un miglioramento, delle bilance dei pagamenti. E accade che molti paesi del Sud si ritrovano ad aumentare il volume delle proprie esportazioni vedendone diminuire i ricavi.

Come rimediare a questa situazione? Come fa una famiglia a ripagare i propri debiti quando non è capace di farlo col proprio flusso di reddito? Deve intaccare il capitale, deve vendere i gioielli di famiglia. A questo si riduce il famoso Piano Brady, il quale, ridotto all'osso, funziona così. Una parte dei crediti delle banche private vengono

convertiti in obbligazioni a lunga scadenza, previo abbattimento del loro valore e/o riduzione del tasso d'interesse. Le obbligazioni sono garantite dall'IMF e dalla WB. Queste istituzioni inoltre concedono nuovi prestiti ai PVS, rifornendoli così di una quantità di moneta che viene usata per ripagare parte del debito verso le banche private. Un'altra parte viene ripagata attraverso un cammino più tortuoso. Le banche vendono una quota dei propri crediti sul mercato secondario a prezzi scontati. Le grandi imprese multinazionali li acquistano e li convertono nelle valute nazionali dei paesi debitori. Così il debito estero diventa debito interno. I PVS possono ripagare questo debito con beni immobili nazionali. In questo modo, mentre le banche private alleggeriscono la loro esposizione riducendo i loro crediti verso i PVS, le grandi multinazionali riescono a comprare a prezzi stracciati imprese e risorse naturali di quegli stessi paesi. Con il *debt-equity-swap* il debito viene ripagato cedendo la proprietà delle imprese, mentre la cessione di vaste riserve di risorse naturali passa per il dispositivo cosiddetto *debt-nature-swap*. A dire il vero, questo meccanismo di esproprio non è stato inventato dal ministro del Tesoro americano Nicholas Brady, il cui piano non ha fatto altro che sancire e regolarizzare un meccanismo di mercato che già funzionava così: le banche vendevano i propri crediti sul mercato secondario a prezzi bassi, le multinazionali li compravano e poi li usavano per comprarsi dei pezzi dei PVS indebitati. Vediamo qui operare al meglio quel processo di "accumulazione per espropriazione" (Harvey) che il capitale globale riesce ad attivare usando gli aiuti ai PVS invece che le cannoniere.

È accaduto che, durante gli anni '80 e i primi anni '90, i flussi di capitale dal Sud al Nord del mondo per il servizio del debito hanno superato i flussi degli investimenti internazionali dal Nord verso il Sud. I paesi poveri hanno finanziato i paesi ricchi. Per fare ciò hanno dovuto "stringere la cinghia", cioè hanno dovuto impoverirsi ancora di più. Nello stesso tempo è accaduto che una quota crescente di risorse del Sud del mondo è stata appropriata dalle multinazionali del Nord. I paesi poveri si sono dovuti svendere a quelli ricchi. La trappola del debito dà vita a una sorta di ciclo lungo del debito estero. Ci sono fasi in cui gli investimenti esteri verso i paesi assoggettati aumentano, anni '20, '50, '70, seguite da fasi in cui esplose il problema del rimborso del debito. Negli anni '90 il flusso di investimenti esteri nel Sud del mondo ha ricominciato ad aumentare, specialmente in conseguenza dei bassi tassi d'interesse prevalenti nel Nord. Questa volta si tratta soprattutto di capitali privati di tipo speculativo, i quali hanno già prodotto effetti devastanti, ad esempio nelle crisi valutarie del Messico (1994), dell'Est e Sud-Est asiatico (1997) e dell'Argentina (2002)¹.

La globalizzazione dei mercati finanziari

Nei mercati finanziari odierni, grazie alla piena libertà di circolazione dei capitali, si svolge una quantità enorme di transazioni di breve termine che lucrano guadagni spostando denaro da un titolo ad un altro o da una valuta a un'altra. Ciò può avvenire sfruttando le differenze tra i rendimenti (tra i tassi d'interesse e tra i

¹ Ernesto Screpanti, *Il capitalismo: forme e trasformazioni*, op.cit., pp.139-141. Ricordiamo alcuni dati. Tra il 1970 e il 2001, il debito estero dei PVS è cresciuto di 35 volte, il debito pubblico degli Stati Uniti e dei paesi più industrializzati di 10. Nel 2002, l'importo totale dei debiti su scala planetaria (circa 60.000 miliardi di dollari) rappresentava quasi il doppio del prodotto mondiale lordo annuo e 10 volte il volume mondiale annuo delle esportazioni di merci. Si veda *Atlante di Le Monde Diplomatique 2003*, edizione italiana, p.28.

tassi di cambio) nei vari mercati (“arbitraggio”), oppure giocando sulle differenti aspettative degli operatori (“speculazione”).

In miliardi di dollari al giorno, nel 2001 le transazioni sui mercati dei cambi sono 700, il prodotto lordo interno mondiale è 120, le vendite delle cento principali imprese multinazionali sono pari a 20, il commercio mondiale è 17².

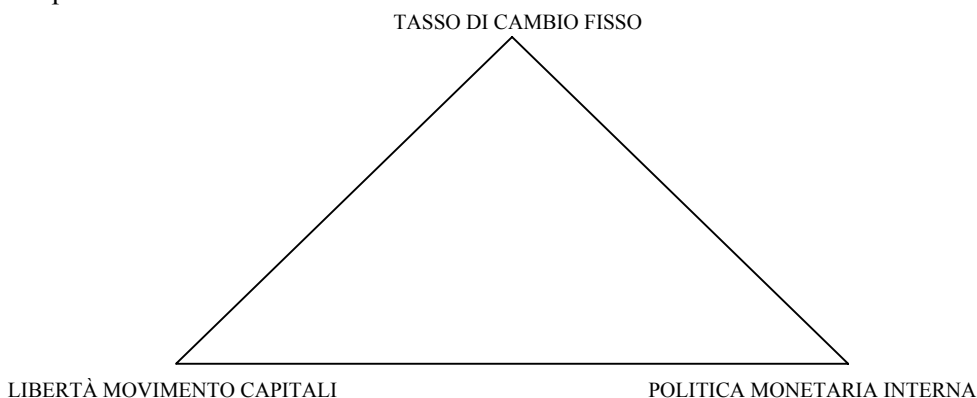
Su base annuale, nel 1995 il montante del movimento del capitale era stimabile, su 240 giorni lavorativi, a circa 300 mila miliardi di dollari, mentre il commercio internazionale di beni e servizi si situava attorno ai 5000 miliardi di dollari: un “gonfiamento” finanziario di sessanta volte rispetto alle transazioni reali difficile da considerare fisiologico, soprattutto se si considera che nel 1977 il rapporto era appena di 3,5 a 1³.

In particolare, la possibilità di trasferire attività finanziarie da una piazza all’altra in tempo reale, permette a banche, fondi d’investimento e imprese assicurative una mobilità totale degli investimenti in obbligazioni, azioni, titoli del debito pubblico.

I grandi intermediari finanziari impongono così un *effetto di disciplinamento* a governi, banche e imprese dei PVS. Ad esempio, i governi possono finanziarsi collocando all’estero titoli del debito pubblico. Debbono però prima dimostrare il rispetto dei vincoli della stabilità macroeconomica (disavanzi pubblici contenuti in rapporto al Pil, basso tasso d’inflazione, bilancia dei pagamenti in tendenziale pareggio). E altrettanto vale per banche e imprese.

Ripasso: Le compatibilità economiche esterne

Richiamiamo telegraficamente il più importante problema di compatibilità che la *policy* deve affrontare nei rapporti internazionali: esso ci aiuterà a decifrare la crisi e il post-crisi 1997-98.



Si parla di “impossibile trinità” per indicare che la politica economica, entro un’area monetaria, può scegliere soltanto due dei tre strumenti della figura sotto: il

² Si veda *Atlante di Le Monde Diplomatique 2003*, edizione italiana, p.33.

³ Riccardo Bellofiore, Emiliano Brancaccio, a cura di, *Il granello di sabbia. I pro e i contro della Tobin tax*, Feltrinelli, Milano, 2002, p.22.

terzo consegue necessariamente. Così, se il paese opta per libertà del movimento dei capitali e per un tasso di cambio fisso, rinuncia ad una politica monetaria interna attiva. Ciò è stato fatto ad esempio dall'Argentina dal 1991 alla fine del 2001: l'impegno a mantenere il rapporto 1:1 del peso rispetto al dollaro rendeva fisso il tasso di cambio e avrebbe dovuto ridurre il tasso d'inflazione; la libertà dei capitali avrebbe dovuto attrarre risorse dall'estero e finanziare la crescita. D'altra parte, per assicurare le due misure, la Banca centrale s'impegnava a acquistare e vendere pesos e dollari in qualsiasi momento su domanda di qualsiasi soggetto al fine di rispettare il tasso di cambio. Questo rendeva vulnerabile il sistema bancario agli attacchi speculativi internazionali, fino, in effetti, all'abbandono del tasso fisso nel 2002.

Se invece, accanto alla libertà dei capitali, si sceglie una politica monetaria interna, allora la Banca centrale stabilisce i suoi obiettivi, rispetto ai quali i privati compiono le proprie decisioni d'investimento, inclusa la composizione del portafoglio in attività finanziarie tra dollari, euro, sterline, yen e così via. Data la libertà dei capitali, il tasso di cambio si forma sui mercati internazionali, in base al rapporto tra domanda e offerta delle varie valute, ed è dunque flessibile.

Infine, supponiamo che una Banca centrale voglia il tasso di cambio fisso e una politica monetaria interna: deve abbandonare la libertà dei capitali. Qualora infatti, ad esempio, essa abbassasse il tasso d'interesse nel paese sotto quello statunitense, i capitali si sposterebbero dal paese verso gli Usa; a meno che, per l'appunto, non venisse introdotto un controllo in entrata ed in uscita sui movimenti di capitale. In tempi recenti la Cina ha scelto questa linea di condotta, e vedremo che durante la crisi 1997-98 essa è stata molto più tenue in quel paese. Il Cile è un esempio di controllo sui capitali in entrata, tassati con un'imposta.

Ovviamente, il quadro andrebbe assai complicato. In particolare, tra il tasso di cambio fisso e quello flessibile si danno parecchie soluzioni intermedie. Ma anche così semplificata, la figura sopra rappresenta un utile orientamento per quel che segue.

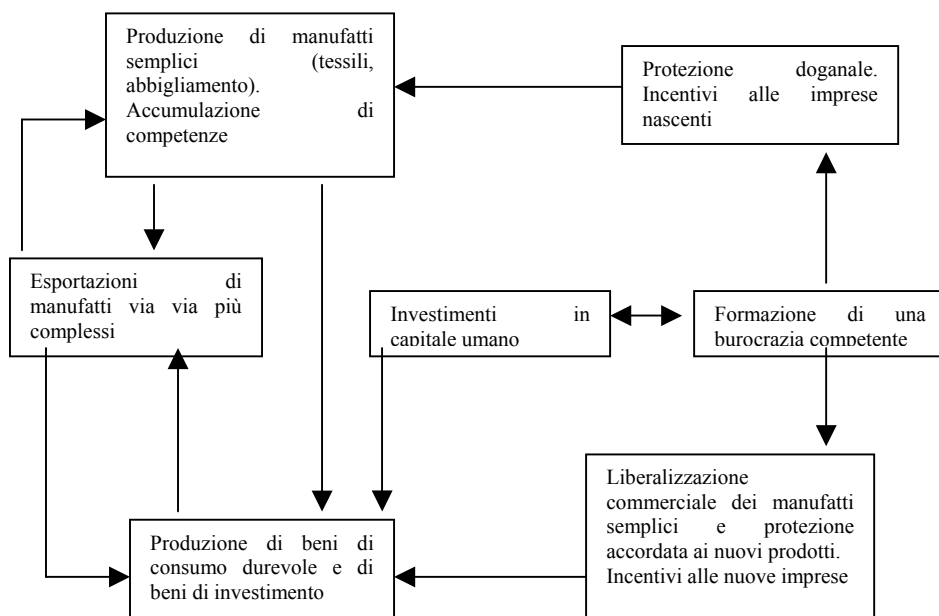
Le tigri asiatiche

Iniziamo descrivendo il modello d'industrializzazione del Giappone, seguito dalle "quattro tigri asiatiche" (Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong e Singapore), a loro volta seguite da Indonesia, Filippine, Thailandia e Pakistan (e Cina).

Lo sviluppo dei Paesi asiatici è stato interpretato con lo schema dello "storno di oche" (*flying geese*), una variante della teoria del ciclo di vita del prodotto.

Il ciclo di vita di un'industria assumerebbe la forma di una V rovesciata, come quella di uno storno, e passerebbe attraverso cinque stadi. Dopo un avvio dominato dalle importazioni (1), la specializzazione internazionale inizia a spostarsi dai beni primari ai manufatti ad alta intensità di lavoro, posti al riparo di elevate barriere tariffarie (2). Successivamente (3) si tende a produrre i propri beni capitali, al riparo di nuove barriere tariffarie, per sostituire le precedenti importazioni di macchinari. A questo punto tra le esportazioni cominciano a comparire anche manufatti tecnologicamente più avanzati.

Segue (4) uno stadio con produzione ed esportazioni in declino, in cui si comincia ad esportare capitali in paesi limitrofi meno sviluppati. Nell'ultimo stadio (5) si ritorna ad importare, in parte dalle proprie filiali estere, i beni di cui si era precedentemente produttori ed a spostarsi ulteriormente sulla frontiera tecnologica⁴. La divisione regionale del lavoro avrebbe luogo, perciò, attraverso una struttura di tipo gerarchico diretta prima dall'oca guida (il Giappone), e poi dai NIC e dai NEC, con ricaduta sugli ultimi paesi emergenti. In questo processo i paesi della fila precedente beneficiano sia del fatto che possono esportare beni che sono "nuovi" per i paesi della fila successiva, sia del fatto che possono produrre direttamente nelle economie a valle. Ma i paesi dell'ultima fila si trovano investiti delle responsabilità di perpetuare il modello, esportando su mercati terzi i prodotti "di loro competenza" e trasferendo in altri paesi limitrofi gli impieghi dei loro surplus (con vendita di tecnologie e formazione di nuove imprese) ogniquale si manifestassero tendenze al rialzo del tasso di cambio. Se all'improvviso si instaurano nuove regole, l'intera struttura perde la sua coerenza interna. Questo è proprio ciò che sembra essere successo nei paesi coinvolti dalla crisi»⁵.



In breve, i Paesi che avviano l'industrializzazione sono alla testa dello stormo delle economie emergenti. Producono manufatti semplici, ad alta intensità di lavoro e li esportano grazie ai bassi salari.

Col procedere dell'industrializzazione, anche grazie alla protezione commerciale, i primi dello stormo si dedicano a produzioni più sofisticate (beni di

⁴ «Al mutare del vantaggio comparato si passerebbe da una specializzazione in industrie ad alta intensità di lavoro (tessile-abbigliamento, giocattoli) ad una specializzazione in industrie ad alta intensità di capitale (chimica, siderurgia, cantieristica) ed infine ad una specializzazione in industrie ad alta intensità di tecnologia (elettronica, telecomunicazioni, biotecnologie) in una sequenza che coinvolge sempre più i paesi limitrofi meno sviluppati».

⁵ P. Tiberi Vipraio, "Miracolo o miraggio? Riflessioni sulla crisi asiatica", *Stato e mercato*, n.59, 2000.

consumo durevoli e beni d'investimento; si pensi a gruppi quali Samsung, Daewoo, Hyundai), anche perché, avendo nel frattempo i governi investito in capitale umano, la manodopera è più qualificata.

La protezione commerciale viene spostata dai manufatti semplici a quelli complessi, che si fanno spazio sui mercati internazionali.

Inoltre le imprese dei Paesi leader decentrano le produzioni mature nei Paesi meno sviluppati dello stormo. Ciò crea uno stormo nuovo, in cui i Paesi con le produzioni mature o semplici diventano i leader, e il ciclo ricomincia.

Questo modello è rappresentato nella figura sopra, la quale insiste sul ruolo dello Stato *developmental* in questo sentiero di sviluppo.

Il fascino enigmatico della crisi finanziaria del 1997-98 è che di essa sono state fornite ricostruzioni interpretative molteplici, basate su sequenze causali differenti. Qui ricordiamo tre letture.

[1]

La crisi dell'Asia orientale va dal luglio '97 alla fine del '98. Coinvolge soprattutto cinque Paesi: Thailandia, Indonesia, Filippine, Malesia e Corea. Essi hanno un regime di *cambi fissi* rispetto al dollaro. Finché il dollaro è debole, le esportazioni sono favorite e i prestiti esteri "pesano" poco. Ma dalla metà degli anni '90 il dollaro si apprezza rispetto allo yen. Il Giappone, che ha un cambio *variabile*, ci guadagna. Meno gli altri Paesi asiatici, che diventano meno competitivi e accrescono il deficit delle partite correnti. Il 2 luglio il bath è svalutato del 20%. La borsa di Bangkok chiude poco dopo per eccesso di ribasso. I debiti, calcolati in dollari, si moltiplicano di valore. Gli investitori internazionali ritirano i loro capitali. Sale la domanda di dollari per saldare i debiti; *ma* così la svalutazione aumenta. Sale il tasso *nominale* d'interesse, mettendo in crisi anche le imprese sane. Il comportamento "a gregge" degli speculatori travolge anche i Paesi vicini (e simili). Il 28 luglio interviene il FMI, proponendo alla Thailandia un piano di salvataggio di 17 miliardi di dollari. La contropartita è una politica economica restrittiva:

- 1) aumento tassi d'interesse;
- 2) tagli alle spese pubbliche;
- 3) aumento tassazione;
- 4) restrizione del credito.

A fine '97 i cinque Paesi hanno una svalutazione media dell'80%; gli indici di borsa - 53%; la produzione manifatturiera - 10% circa; + 3.240.000 disoccupati nell'area. Vi è il rischio di una crisi *mondiale*: altri Paesi emergenti (competitori diretti) sono colpiti dagli abbassamenti dei prezzi; inoltre i grandi fondi speculativi che hanno perso, ripercuotono le loro perdite in Occidente. Il 17 agosto '98 si svaluta il rublo.

[2]

Sotto il profilo della politica economica, i Paesi asiatici sono passati da 4 fasi:

La stabilizzazione. Risanamento bilancia dei pagamenti, conti pubblici, riduzione tasso d'inflazione. In questa fase si attua la "sostituzione delle

importazioni”, che discrimina i beni importati che competono con la base industriale in via di allestimento.

Il sostegno delle esportazioni. Esaurite le potenzialità del mercato interno, si esonerano gli esportatori da dazi e restrizioni che ne penalizzano la competitività, accompagnandone la penetrazione su mercati nuovi.

Una politica industriale. Si cerca di accrescere il peso, nella propria struttura produttiva, delle industrie più dinamiche e avanzate.

La liberalizzazione. È l'esito finale, dovuto al recupero del ritardo verso i Paesi già sviluppati. È accompagnata da una nuova stabilizzazione, per riequilibrare deficit eccessivi e per regolamentare i flussi esterni dei capitali.

Secondo alcuni studiosi, l'errore dei Paesi asiatici nel 1997 sarebbe stato di aver compiuto le prime tre fasi, ma non, adeguatamente, la quarta, rendendo vulnerabili le loro economie. Per questa tesi, i “fondamentali” di quelle economie erano abbastanza sani:

- i) rapporto tra debito estero e Pil;
- ii) rapporto tra servizi del debito (interessi + rate di ammortamento) e esportazioni;
- iii) rapporto tra riserve in valuta estera e Pil;
- iv) tasso di crescita del Pil in termini reali;
- v) deficit pubblico in rapporto al Pil.

Ne segue, sostengono questi studiosi, che la crisi si basa su speculazione finanziaria e contagio.

La migliore spiegazione delle turbolenze avvenute negli anni 1997 e 1998 sui mercati finanziari è che l'intrinseca irrazionalità di quei mercati ha svolto un ruolo d'importanza uguale a quella di fattori economici e politici fondamentali.

I fattori strutturali interni erano ovviamente presenti. In Thailandia, detonatore iniziale del crash, il grilletto fu quello delle cattive pratiche di prestiti bancari. La possibilità illimitata e irresponsabile per le banche di concedere prestiti (prendendo in prestito dollari per darli in prestito in moneta locale a imprese di costruzioni immobiliari operanti in un mercato più che saturo), ha creato delle premesse importanti per provocare un disastro. Si trattava di un problema del mercato finanziario ma in un certo senso era di natura strutturale. In Russia, detonatore della seconda ondata della crisi nell'autunno del 1998, sono stati dei difetti fondamentali interni a provocare il collasso, non un'esagerata reazione del mercato finanziario. La Russia fece bancarotta perché non aveva il potere effettivo né l'efficienza amministrativa necessari per riscuotere tasse.

Ma una volta iniziata la crisi, e poi ripartita, ebbero un ruolo di enorme importanza l'*overshooting* [alla lettera, il “superamento del bersaglio”: nel processo di aggiustamento di una grandezza economica, viene superato il valore di lungo periodo di quest'ultima], il contagio e gli effetti di fuga verso la liquidità. I mercati dei cambi subirono sbalzi eccessivi: nei tempi iniziali del crack le parità di cambio crollarono a livelli assurdi bassi per poi rimbalzare verso l'alto con mutare non tanto di fatti oggettivi quanto degli umori. Nel giugno del 1997 la moneta thailandese (il baht) era sopravvalutata a 25 baht per dollaro, poi subì un collasso fino a 53 per dollaro, poi una risalita a 39: tutto questo nel giro di nove mesi, il che non aveva senso. Le oscillazioni

della rupia indonesiana furono anche più accentuate. Fra il 1997 e l'estate del 1998 perse più dell'80% del suo valore, per poi raddoppiarlo entro il novembre del 1998. Anche i flussi di investimento di portafoglio registrarono una volatilità irrazionale: gli stessi gestori che negli anni 1995-96 investivano senza badare ai fondamentali, nel 1997-98 vendevano in preda al panico. Un ruolo essenziale lo ebbero gli effetti di contagio: quando crollano i prezzi di un dato mercato, crolla la fiducia in altri che si crede rientrino nella stessa categoria, a prescindere dalle valutazioni precedenti nei riguardi delle prospettive di quegli altri mercati. Alla caduta del baht nel luglio del 1997 seguì quindi quella del ringit malaysiano, e poco dopo quella della rupia indonesiana. Il fattore comune era semplicemente che si trattava di paesi dell'Est asiatico le cui prospettive erano state in precedenza portate alle stelle dai mercati mondiali. Nell'agosto e settembre del 1998 il Brasile fu colpito da un'enorme fuga di capitali. In parte ciò era dovuto al cambio, in quel momento troppo alto, ma il fatto venne amplificato perché il mercato sentiva che il Brasile era "la prossima Russia", un raffronto semplicemente incredibile se si rifletteva alla grandissima differenza fra i due paesi in fatto di performance e di sofisticazione economica.

E nelle fasi finali della crisi furono gli effetti riguardanti la liquidità e la sfiducia che apparvero a minacciare un disastro, più globale che limitato specificamente ai paesi in via di sviluppo. Nel settembre del 1998 il crollo di Wall Street rifletteva in misura veramente minima le mutate previsioni sugli utili delle società americane e in misura enorme invece la crisi di sfiducia che si autoalimentava. A sua volta il pericolo di un nuovo crollo a Wall Street rappresentava la più grave minaccia potenziale alla crescita americana ed europea. Se i consumatori americani, colpiti dalla distruzione di una parte della loro ricchezza apparente, avessero aumentato il loro risparmio del 4%, ciò avrebbe avuto un impatto sulla domanda mondiale uguale al crollo totale e assoluto dell'intera economia della Russia. E a fine settembre il crack del Long Term Capital Management, che da solo era già un fatto enorme, minacciava di essere ancora peggiore se avesse provocato un' "erosione del credito" di proporzioni globali, con le banche che rifiutavano di concedere dei prestiti anche a basso rischio a dei tassi ragionevoli per paura che altri nel sistema si chiamassero fuori. Solo perché il disastro completo fu sventato, sarebbe sciocco dimenticare che era apparso possibile. Ed era possibile soprattutto per le caratteristiche intrinseche dei mercati della liquidità finanziaria.

Ma tale conclusione fa inorridire gli ultraliberisti per il fatto che mette in dubbio l'idea che la liberalizzazione del mercato è buona sempre e sotto tutti gli aspetti. Perciò la loro analisi della crisi è diversa: le cause sono quasi interamente di natura strutturale, la funzione del contagio nel mercato inesistente o minima, le reazioni ai movimenti dei cambi e della Borsa razionali, tenendo conto dell'informazione disponibile. Se il baht thailandese aveva perduto in cinque mesi metà del suo valore, era una reazione razionale all'esistenza di fattori strutturali negativi. E quei fattori strutturali negativi sono ovvie deficienze fondamentali sotto gli occhi di tutti – corruzione, un capitalismo basato sul nepotismo, una governance che mancava di trasparenza, una contabilità cattiva – che esigeva una riforma strutturale, per cui la reazione del mercato finanziario era solo un sintomo, non una causa.

Questa spiegazione ignora, tra l'altro, un fatto di evidenza accecante: manca un rapporto tra coloro che più soffrivano e coloro che avevano i più gravi problemi strutturali. Se i paesi asiatici facessero una gara per stabilire chi è più affetto da nepotismo, banche in stato fallimentare e cattiva contabilità, risulterebbe vincitore sicuramente la Cina. Ma il

Pil della Cina nel biennio 1997-98 non è sceso, è semplicemente cresciuto meno rapidamente, cioè “solo” dell’8%. Inoltre, la relativa stabilità di questo paese era cruciale non soltanto per esso ma anche per i paesi vicini. Una fortissima caduta del Pil cinese o un’improvvisa svalutazione del suo cambio avrebbe aggravato duramente la crisi nella regione intera. E la spiegazione della sua relativa stabilità è chiara: la Cina non andava soggetta a punte eccessive del mercato finanziario per il semplice fatto che la sua moneta non è convertibile e i flussi di capitale sono ancora sotto controllo. La liberalizzazione incompleta ha salvato la Cina e l’intera regione da problemi ancora peggiori⁶.

La sequenza causale è:

- a) Liberalizzazione finanziaria e afflusso di capitali;
- b) Elevato indebitamento a breve in valuta estera;
- c) Ritiro dei capitali;
- d) Incapacità di restituire il debito a breve.

La vivacità dell’economia reale, unitamente alle condizioni d’apertura e liberalizzazione dei sistemi finanziari che si manifestano in Asia a partire dagli anni ‘80, eserciterà un notevole potere d’attrazione sui flussi internazionali di capitali che sono alla ricerca di remunerative occasioni d’investimento e che guardano alle possibilità offerte dai Paesi di nuova industrializzazione come ad una concreta occasione di sfruttare gli ampi margini che il basso livello del costo del lavoro offre.

Negli anni ‘90 nei Paesi asiatici, e in particolare in Indonesia, Filippine, Corea, Malesia e Thailandia, si manifesta un notevole afflusso di capitali privati, persino superiore alle occasioni d’investimento presenti in tali economie emergenti. La componente speculativa associata alla natura dei flussi di fondi con orizzonte di breve periodo prende il sopravvento. Il finanziamento esterno netto passa, nei cinque Paesi asiatici, dai 32,7 miliardi di dollari del 1992 ai 103,2 miliardi di dollari del 1996. I flussi privati netti passano dai 25 miliardi di dollari del 1992 ai 106,4 miliardi di dollari del 1996.

L’impatto, di quest’eccezionale afflusso di fondi con orientamento di breve periodo su una struttura finanziaria caratterizzata da relazioni guida di lungo periodo tra banche e imprese, è dirompente. Le strutture finanziarie dei paesi asiatici sono messe a dura prova da questo massiccio afflusso di capitali e quando, nel 1997, la crisi si manifesta in Thailandia in seguito al collasso di un grande fondo d’investimento, il Long Term Capital Management, scatta l’inversione dei flussi di capitale. Si scende a 27,5 miliardi di finanziamento esterno netto nel 1997, arrivando a valori negativi (– 12,5 miliardi) nel 1998. I flussi privati netti calano ancora più rapidamente: – 0,8 miliardi nel 1997 e – 38,6 nel 1998. Nessuna sistema finanziario, nessuna economia reale avrebbe potuto assorbire un tale shock senza gravi ripercussioni⁷.

- e) Panico;
- f) Contagio;
- g) Svalutazione;
- h) Maggiore peso dei debiti;
- i) Ulteriore svalutazione;

⁶ A. Turner, *Just Capital* (2001), Laterza, Bari, 2002, pp.372-375 con qualche taglio.

⁷ M. D’Antonio, A. Flora, M. Scarlato, *Economia dello sviluppo*, Zanichelli, Bologna, 2002, p.199.

- j) Politica restrittiva imposta dal FMI;
- k) Maggiore peso dei debiti;
- l) Insolvenza di molte imprese.

Secondo questa interpretazione, la crisi asiatica è stata una versione modernizzata e *hi-tech* della crisi finanziaria tradizionale, le cui conseguenze negative sono state fortemente esacerbate dagli errori politici del FMI. Il sistema bancario locale prendeva a prestito fondi a breve (in dollari e/o in yen) da fonti esterne e li prestava a investitori locali con scadenze a lungo termine. La sfasamento tra passività in dollari e yen a breve e insufficienti attività a lungo, rese i sistemi finanziari, che non disponevano di liquidità adeguata, estremamente vulnerabili. Quando la crisi ebbe inizio e gli investitori presero a ritirare il proprio denaro, i paesi interessati dovettero scegliere tra due alternative poco attraenti: o aumentare i tassi d'interesse per difendere il cambio portando alla bancarotta molte aziende locali, oppure permettere alla divisa di crollare aumentando così l'onere del debito sulle imprese nazionali. Entrambe le opzioni furono tentate in diversi momenti, ed entrambe arrecarono danni enormi alle aziende locali e all'economia complessiva. Questa spiegazione assume che le economie dell'Asia Orientale fossero fondamentalmente solide⁸.

[3]

La terza spiegazione si concentra sull'attacco speculativo *razionale* basato sui fondamentali. La sequenza causale stavolta è:

- a) Deficit bilancia pagamenti + Scarsa efficienza investimenti + Alti debiti in valuta estera;
- b) Azzardo morale d'impres e banche: prevedono che le salverà lo Stato;
- c) Eccessivi (e troppo rischiosi) investimenti;
- d) Attacco *razionale* sulle valute;
- e) Deprezzamento;
- f) Panico;
- g) Contagio.

Già nel 1996 in queste economia cominciò a verificarsi un forte rallentamento delle esportazioni, che sollevò seri dubbi sulla continuazione del successo economico della regione. Gli Usa avevano rivalutato il dollaro; le valute dell'area, ancorate alla moneta verde, si rivalutarono anch'esse, diminuendo così la competitività dell'intera regione. L'accresciuta concorrenza della Cina contribuì ad alimentare i timori sulle prospettive economiche delle Tigri Asiatiche. Inoltre i sistemi bancari e finanziari di questi Paesi erano controllati in modo inadeguato e soggetti a clientelismo (*cronyism*)⁹.

La ricetta del FMI

Analizziamo gli errori che sono stati commessi nel '97. Il 28 luglio 1997 interviene il FMI, proponendo alla Thailandia un piano di salvataggio di 17

⁸ Robert Gilpin, *Le insidie del capitalismo globale* (2000), Università Bocconi Editore, Milano, 2001, pp.142-143.

⁹ *Ivi*, pp.136-137.

miliardi di dollari in cambio dell'adozione da parte del governo locale di politiche economiche restrittive, come l'aumento dei tassi d'interesse, i tagli alle spese pubbliche, l'aumento della pressione fiscale e la restrizione del credito. Questi provvedimenti furono adottati per la prima volta per ridurre l'inflazione in America Latina ed ebbero risultati apparentemente abbastanza soddisfacenti (si dovrebbero anche considerare i disordini sociali che hanno provocato i tagli alle spese pubbliche, specialmente in Argentina, paese pupillo del FMI fino alla nuova crisi del 2001).

L'errore è stato di pensare che queste politiche pensate per paesi dove la crisi finanziaria era generata dall'inflazione che, a sua volta, era causata dalle politiche economiche eccessivamente dispendiose da parte dei governi sudamericani, potessero funzionare in tutti i casi. In realtà il problema nel '97 in Asia *non* era la spesa pubblica espansiva, ma l'estrema volatilità ed i vuoti della regolazione del mercato finanziario: la liberalizzazione finanziaria a partire da metà degli anni '80 portò ad una deregolamentazione delle transazioni finanziarie come dimostra la liberalizzazione dei tassi di interesse, la riduzione delle riserve obbligatorie, l'allentamento delle norme di vigilanza (*prudential regulations*), nonché la privatizzazione o la liquidazione delle banche statali.

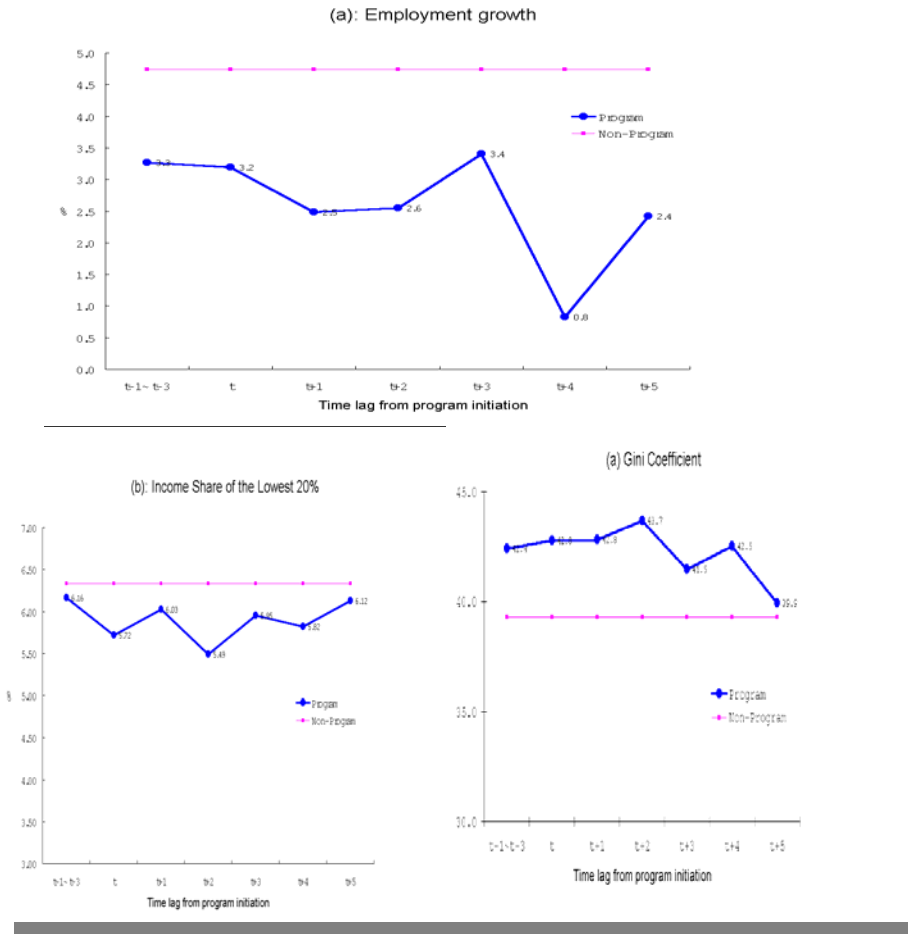
East Asian anomalies (secondo l'interpretazione neoliberista)¹⁰

Institutional domain	Standard ideal	"East Asian" pattern
Property rights	Private, enforced by the rule of law	Private, but govt authority occasionally overrides the law (esp. in Korea)
Corporate governance	Shareholder ('outsider') control, protection of shareholder rights	Insider control
Business-government relations	Arms' length, rule based	Close interactions
Industrial organization	Decentralized, competitive markets, with tough anti-trust enforcement	Horizontal and vertical integration in production (chaebol); government-mandated 'cartels'
Financial system	Deregulated, securities based, with free entry. Prudential supervision through regulatory oversight	Bank based, restricted entry, heavily controlled by government, directed lending, weak formal regulation
Labor markets	Decentralized, de-institutionalized, 'flexible' labor markets	Lifetime employment in core enterprises (Japan)
International capital flows	'Prudently' free	Restricted (until the 1990s)
Public ownership	None in productive sectors	Plenty in upstream industries

Nonostante ciò il FMI ha condizionato l'erogazione dei fondi necessari al salvataggio alle politiche sopra descritte innescando la recessione (in Thailandia, il paese che maggiormente seguì le indicazioni del FMI, nel 2000, dopo tre anni

¹⁰ Da uno scritto di Dani Rodrik.

dall'inizio della crisi il PIL calava ancora del 2,3%). Il grafico sottostante¹¹ mostra il differente andamento dell'occupazione nei paesi che hanno adottato il programma del FMI (trend blu) rispetto ai paesi che non lo hanno fatto (rosa). Gli economisti del FMI erano convinti che una terapia d'urto fosse la soluzione migliore perché, nonostante i risultati negativi nel breve periodo, la crescita sarebbe stata anticipata. Questa previsione si è rivelata priva di fondamento perché, a parte i disordini sociali causati dal contenimento della spesa pubblica (ad esempio le rivolte in Indonesia per l'abolizione dei sussidi governativi per i prodotti alimentari), gli effetti negativi sul PIL si fanno sentire ancora oggi, per i paesi che hanno accettato le condizioni imposte dal FMI.



¹¹ Undp, *Occasional paper 33*, Social impacts of Asian Crisis.

L'inopportunità degli interventi suddetti è ancora più palese se analizziamo i risultati che hanno ottenuto altri paesi asiatici che non hanno adottato politiche restrittive. In Malaysia il governo di Mahathir fissò il tasso di cambio del ringgit a 3,8 rispetto al dollaro, ridusse i tassi d'interesse, impose il rientro di tutti i capitali in valuta locale, impose limiti rigorosi per il trasferimento all'estero dei capitali dei residenti in Malaysia e congelò il rimpatrio dei capitali esteri per 12 mesi; il governo sottolineò il carattere transitorio di queste misure ed il fatto che il paese non era ostile agli investimenti esteri di lungo periodo. Il controllo dei flussi di capitale garantì alla Malaysia una maggiore stabilità ed i bassi tassi d'interesse di contenere il numero dei fallimenti (che sono particolarmente gravosi in economie prive di norme ed istituzioni fallimentari adeguate) con una disoccupazione più bassa, gli investitori internazionali non abbandonarono il paese (come avevano previsto FMI e il ministero del Tesoro degli USA), ma anzi i minori rischi consentirono una maggiore quantità di investimenti esteri diretti rispetto ai paesi vicini.

Cina ed India riuscirono addirittura a conservare alti tassi di crescita (8% e 5% del PIL), un risultato straordinario nel contesto regressivo del commercio internazionale. La Cina "si limitò" a rifiutare l'aiuto del FMI e ad adottare politiche macroeconomiche espansive per far fronte alla contrazione dell'economia (Keynes lo diceva già negli anni '30), oltre naturalmente all'intensificazione dei controlli.

I grafici riportati qui sopra rappresentano rispettivamente l'andamento del reddito del quintile più povero della popolazione nei paesi che hanno (Trend blu) e non hanno (rosa) adottato il programma del FMI e l'andamento dell'indice di Gini (che misura la distribuzione del reddito nella nazione, 0 rappresenta la distribuzione più egualitaria, 1 la massima concentrazione del reddito) per le stesse categorie di paesi. È evidente che la disuguaglianza si è acuita nei paesi che hanno sottoscritto il piano del Fondo, dove parte della popolazione, perdendo il posto di lavoro, è scesa sotto la soglia della povertà.

Queste esperienze storiche dovrebbero essere il punto di riferimento per la gestione di future crisi finanziarie e per la critica dell'uso di politiche restrittive, specialmente in periodi di crisi. Perfino il FMI – dopo i successivi fallimenti in Russia, Brasile e Argentina – ha riconosciuto alcuni errori e la necessità di trovare strategie alternative, la creazione del Financial Stability Forum e del G-20 sono un piccolo passo in questa direzione.

Rimedi possibili

Il conservatore John Taylor traccia una strategia di mercato¹²:

Prevenzione delle crisi con uno stretto monitoraggio sulla vulnerabilità finanziaria dei vari Paesi.

¹² J.B. Taylor, "Increasing Economic Growth and Stability in Emerging Markets", *Cato Journal*, XXIII(1), 2003: 127-134.

The emerging market countries themselves, of course, have the primary responsibility to help prevent crises. Adopting prudential standards, providing greater transparency, keeping debt levels and inflation low, developing domestic bond markets, reducing currency or duration mismatches, avoiding soft pegs, and choosing either a flexible exchange rate or full dollarization are all good parts of a crisis prevention strategy.

Misure di riduzione del contagio.

Appoggiare i Paesi che stanno realizzando “buone” politiche, ma sono negativamente coinvolti da una crisi.

Limitazioni alle risposte consentite al settore pubblico.

Clarifying the size of official financing packages is essential to increasing predictability in the market, to curbing excessive risk-taking, and to providing the right incentives for country ownership of good policies.

Migliorare la prevedibilità del processo di ristrutturazione del debito.

The aim is not to reduce the incentives for sovereign governments to pay their debts in full and on time. Rather the aim is to reduce the uncertainty about restructuring process. This uncertainty complicates decisionmaking.

Una risposta differente si basa su tre livelli di regolazione:

- a) nei Paesi di origine dei flussi di capitale; si tratta di garantire un'adeguata tassazione della proprietà del capitale (e non la velocità con cui esso cambia di mano), per evitare che i singoli Stati, in concorrenza tra loro, giungano a fissare una ‘fiscalità zero’ sul capitale.
- b) nei Paesi di destinazione; si tratta di controllare i flussi di capitale [in Cile o in Malesia si impone a chiunque voglia trasferire capitali dall'estero di depositarne parte in un conto non remunerato presso la Banca centrale per un periodo fino ad un anno. In molti casi gli investitori aggirano queste misure, che *comunque* rappresentano un onere per il finanziamento delle imprese].
- c) sistemica. È a quest'ultimo livello che si tratta di introdurre misure quali la tassazione delle transazioni internazionali [la più celebre è la “tassa di Tobin”: applicare un prelievo fino allo 0,25% sui trasferimenti di capitale a breve termine da un'economia all'altra. Poiché vengono spostati 1800 miliardi di dollari al giorno, la tassa, oltre che scoraggiare la speculazione, darebbe un gettito annuo fra i 100 e i 300 miliardi di dollari, impiegabile per scopi di benessere comune. I critici osservano che questa tassa sarebbe efficace solo se tutti i Paesi la applicassero contemporaneamente. Vi sarebbe inoltre il problema di definire la base d'imposta: la sofisticazione delle transazioni finanziarie, e la molteplicità degli strumenti impiegati, rende problematico questo compito]; di creare, a livello nazionale, misure *ex-ante* di stabilizzazione valutaria [così, ad esempio, il metodo dei ‘tagliacircuiti’, creato dopo la crisi del 1987, fa sì che appena i corsi borsistici fluttuano in maniera eccessiva, le transazioni sono

istantaneamente interrotte, per lasciar passare la tempesta. Se tutti sanno che tali misure saranno applicate, molte speculazioni perdono in redditività. Ma ciò vale se tutte le maggiori piazze finanziarie stabiliscono misure analoghe ...]; secondo il già citato Rapporto Landau, commissionato dal Presidente francese Chirac nel 2003, interventi di stabilizzazione finanziaria potrebbero/dovrebbero saldarsi alla lotta alla povertà: i primi servirebbero a reperire fondi per la seconda. Viene proposta una tassazione delle transazioni *monetarie*, sui cambi, di appena lo 0,01% (ma dovrebbe essere imposta globalmente). Una manovra non difficile da realizzare, visto che una ventina di banche si dividono il 75% delle transazioni monetarie delle piazze più importanti. Il rapporto Landau prevede anche la tassazione delle transazioni *finanziarie*. Mentre però Tobin pensava a una tassa intorno allo 0,1-0,25%, il rapporto francese ipotizza un tasso molto inferiore, lo 0,005%, che permetterebbe di raccogliere 10 miliardi di dollari l'anno. Il rapporto Landau propone anche un'imposta addizionale sulle multinazionali, la tassazione di tutti i tipi di transazioni sulle armi (il commercio internazionale incide poco in questo settore, fatto soprattutto di acquisti all'interno di un mercato unico e di cosiddetti doni) e una tassa mondiale sul carbone, dell'ordine di 10 dollari la tonnellata (avrebbe anche un effetto ecologico).

Inoltre, e soprattutto, occorre puntare alla costruzione, come già propugnava Keynes, di una vera e propria Autorità Finanziaria Mondiale (dato l'incremento dei movimenti transnazionali di capitale non appaiono più sufficienti autorità finanziarie a livello nazionale, come l'italiana Consob, che devono "fermarsi alla frontiera" e non dispongono di informazioni adeguate, né hanno l'autorità per reperirle.).

A queste misure di fondo possiamo aggiungere:

- i) Implementazione di maggiori informazioni nel mercato allo scopo di avvisare gli investitori sui rischi reali che si assumono ed incrementare la trasparenza delle transazioni finanziarie internazionali (ad esempio informando sul grado di esposizione delle banche verso l'estero oppure sulle riserve valutarie a disposizione di un certo paese).
- ii) Creazione di fondi di stabilizzazione valutaria *ex-ante* a livello nazionale (in misure più modeste dato che sono costosi e distolgono fondi dai progetti di sviluppo) ma soprattutto internazionale.
- iii) Rafforzamento del Comitato di Basilea, che fissa le norme di contabilità del sistema bancario, trasferimento di questi standards a paesi che ne sono privi e implementazione di rappresentanti dei PVS nel suddetto comitato.
- iv) Creazione di una finanza per lo sviluppo adeguata a garantire un flusso ufficiale di capitali stabile verso i PVS.

La crisi finanziaria come bene pubblico globale

Un bene è pubblico quando i vantaggi derivanti dal suo utilizzo riguardano tutti e non è possibile escludere alcuno dai suoi benefici. La stabilità finanziaria internazionale e l'efficienza del mercato presentano le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità: sono quindi a tutti gli effetti beni pubblici. Poiché l'intera economia mondiale risente delle crisi finanziarie, a causa della crescente interdipendenza dei mercati, la stabilità finanziaria internazionale non è quindi solo un bene pubblico: è un bene pubblico *globale*. (Tornermo su questo concetto nella lezione 23).

Una caratteristica essenziale dei beni pubblici è che il mercato non ne garantisce la produzione: nonostante tutti ne beneficino nessun soggetto privato ne vuol sostenere il costo. Infatti sebbene la volatilità finanziaria di intensità "normale" ha un prezzo, che si traduce in un maggiore premio per il rischio dell'investitore, la volatilità finanziaria di eccessiva intensità che conduce alle crisi finanziarie non può essere valutata in modo adeguato dagli investitori a causa, principalmente, dell'insufficienza delle informazioni in loro possesso.

Neanche le attuali organizzazioni finanziarie internazionali sono in grado di supplire a questa carenza dato che la Banca Mondiale, solo pochi mesi prima della crisi in Asia, affermò che c'erano buone prospettive di crescita nell'area asiatica sud-orientale e che il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio fecero tutto il possibile per promuovere la liberalizzazione finanziaria (o meglio la *deregolamentazione*) la quale fu la maggiore causa *prossima* della crisi.

Una crescente letteratura (esemplare è il rapporto della Banca Mondiale del 2001) suggerisce, tuttavia, che esiste una forte correlazione negativa tra instabilità finanziaria e crescita economica specialmente per i paesi in via di sviluppo. Un mercato finanziario internazionale stabile ed efficiente permetterebbe ai PVS l'accesso ai capitali essenziali per il loro sviluppo, che indirettamente recherebbe benefici anche ai paesi maggiormente industrializzati in termini di maggiori profitti per i loro investimenti nei PVS e per l'allargamento del commercio internazionale.

Inoltre le crisi finanziarie, che se analizzate superficialmente sembrerebbero preoccupare solo gli imprenditori e gli investitori, hanno anche notevoli conseguenze umanitarie: da un lato per il fallimento di molte imprese che provoca l'aumento della disoccupazione, dall'altro per i tagli alle spese che i governi sono costretti a compiere per arginare l'inflazione (e per ricevere aiuto dal Fondo Monetario Internazionale che condiziona l'erogazione dei prestiti a politiche economiche restrittive). Queste conseguenze sono particolarmente gravi per i paesi sprovvisti di un sistema di protezione sociale adeguato che preveda, ad esempio, sussidi per i disoccupati (questo è assai frequente nei PVS).

Dato che i beni pubblici devono essere prodotti dai governi (nazionali, regionali, locali), i beni pubblici *globali* devono essere forniti dalle istituzioni internazionali.

Occorre dunque che l'architettura finanziaria internazionale (uno dei principali elementi causali della stabilità finanziaria) cambi per effetto della cooperazione tra le nazioni. Griffith-Jones propone una serie di riforme¹³:

- a) Promozione della trasparenza e della regolazione dei prestiti internazionali (che aiuteranno a prevenire le crisi).
- b) Predisposizione di liquidità ufficiale sufficiente per arginare eventuali crisi (le riserve sono insignificanti se paragonate alla mole del commercio internazionale).
- c) Sviluppo di meccanismi di sospensione temporanea del servizio del debito a livello internazionale.
- d) Sviluppo di meccanismi per la finanza dello sviluppo (accesso dei PVS a finanziamenti ufficiali a costi vantaggiosi).

Questi meccanismi internazionali dovrebbero essere supportati da riforme complementari a livello regionale perché innanzitutto l'asimmetria informativa è minore in un ambito territoriale minore, ma anche per la migliore efficienza della reciproca sorveglianza tra gli stati e il fatto che il contagio, durante le crisi, si manifesta prima a livello regionale.

Inoltre la possibilità per i paesi in crisi di poter scegliere tra varie opzioni di intervento proposte da organismi diversi (non solo internazionali ma anche regionali) permetterebbe loro di contrattare condizioni più favorevoli, mentre con l'architettura finanziaria attuale sono costretti ad accettare le condizioni del FMI (l'unico in questi casi in grado di erogare i fondi necessari) il quale "non solo impone politiche restrittive che spingono alla recessione, ma si dimostra spesso assai più attento alla tutela degli investitori internazionali che delle imprese del paese che aiuta" (J.E. Stiglitz).

Griffith-Jones sottolinea i progressi fatti dalla comunità internazionale sin dagli anni novanta nel rinforzare l'architettura finanziaria globale, principalmente con il miglioramento della capacità del FMI nella gestione e prevenzione delle crisi e l'aumento delle risorse totali a sua disposizione, e con la creazione del Financial Stability Forum che ha l'obiettivo di identificare i punti deboli e i rischi sistemici e sviluppare consistenti regolazioni di tutte le istituzioni finanziarie.

Nel 1999 è stato poi creato il G-20 con rappresentanti sia dei PS sia dei PVS (ma l'efficacia di tale organismo rimane da valutare dato che appare subordinato al G-7 e con interessi talvolta conflittuali). Nonostante ciò, secondo Griffith-Jones, rimangono seri problemi irrisolti, in quanto alla pressione esercitata dalla comunità internazionale verso i PVS affinché introducessero riforme del mercato finanziario, non è corrisposto un impegno concreto a livello internazionale da parte dei PS. In particolare se da un lato molti PVS hanno adottato norme e standard per una maggiore trasparenza delle transazioni ed hanno migliorato la regolazione dei loro

¹³ Stephany Griffith-Jones, "International financial stability and market efficiency as a global public good", in Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, Ronald U. Mendoza (eds), *Providing global public goods*, Oxford University Press, New York, 2003, pp.435-454.

sistemi finanziari, dall'altro i PS si sono dimostrati particolarmente restii nel cambiare, per esempio, la regolazione bancaria che favorisce flussi di capitali a breve termine verso i PVS, i quali avrebbero bisogno, invece, di finanziamenti a lungo termine per progetti pluriennali.

In secondo luogo, in merito ai problemi che persistono nell'architettura finanziaria internazionale, è diminuito l'ammontare degli aiuti e dei prestiti multilaterali ufficiali (che hanno costi inferiori a quelli di mercato e quindi sono essenziali per lo sviluppo dei paesi più poveri): si è passati dai 55 miliardi di dollari nel 1998 a 39 miliardi nel 2000.

In terzo luogo permane il problema dello squilibrio di rappresentanza nelle istituzioni finanziarie internazionali: l'Executive Board (il consiglio di amministrazione) del FMI è composto da 24 direttori esecutivi, di cui 8 rappresentano USA, Francia, Inghilterra, Germania, Giappone, Russia, Cina e Arabia Saudita e i restanti 16 rappresentano gruppi di paesi (detti *Constituencies*). Con questa composizione dei voti è, di fatto, impossibile ogni riforma della struttura organizzativa che parta dall'interno del FMI, semplicemente perché i paesi privilegiati dalla situazione attuale si oppongono (i PS detengono il 46% dei voti, gli Stati Uniti con il 17% hanno da soli il potere di veto e lo hanno fatto valere per tutte le proposte di riforma dell'Executive Board che sono state avanzate). I PVS dovrebbero anche essere rappresentati negli organi che fissano standards come ad esempio il Comitato di Basilea. Infatti sebbene l'adesione a tali principi sia volontaria e coinvolga solo un ristretto numero di paesi (G-7 o G-10) essi sono, solitamente, imposti ai PVS come condizioni per avere finanziamenti dal FMI.

Analizzando in dettaglio gli obiettivi principali degli attori rilevanti nel processo di riforma del sistema finanziario globale (PS, PVS e intermediari finanziari privati), Griffith-Jones conclude che essi hanno tutti un interesse (più o intenso) al miglioramento della stabilità finanziaria e all'efficienza del mercato, ma trarrebbero anche benefici dalla crescita dei PVS. Che cosa allora impedisce il progresso sulla strada delle riforme? La risposta sta nel supporto politico che i vari attori hanno fornito alle specifiche misure proposte: quando i governi dei paesi industrializzati e gli attori privati supportano una proposta, essa viene, in generale, implementata, mentre questo non avviene per i governi dei PVS. Se, da un lato, è stata effettuata da molti PVS la liberalizzazione dei conti di capitale (proposta caldeggiata ovviamente dalle *lobbies* bancarie occidentali), dall'altro lato riforme più urgenti ed essenziali per la stabilità finanziaria come la predisposizione di liquidità ufficiale sufficiente a far fronte alle crisi (molti PVS sono stati costretti ad acquistare una ingente quantità di valuta forte da accantonare nelle riserve nazionali, togliendo così risorse dai progetti per lo sviluppo) oppure una regolazione internazionale sufficiente ed appropriata non sono state implementate per l'opposizione dei PS e degli operatori di mercato. In generale si nota una maggiore preoccupazione per l'efficienza del mercato piuttosto che per la stabilità finanziaria.

È evidente che nella situazione attuale gli interessi dei vari attori in gioco sono conflittuali: misure che favorirebbero la crescita nei PVS sono contrarie agli interessi di profitto delle grandi *lobbies* occidentali che hanno un peso determinante sulle scelte dei governi dei PS. L'autrice propone di trasformare questa dinamica dal conflitto alla cooperazione: i PVS dovrebbero adottare *strategie politiche* che cambino gli incentivi per gli altri due gruppi di interesse. In primo luogo i governi dei PVS potrebbero sostenere che, in un'economia globalizzata dove esiste una forte correlazione tra le performance dei vari paesi, una crescita consistente delle loro economie porterebbe benefici per tutti gli attori. In secondo luogo è importante che i PVS adottino strategie comuni raggruppando i loro obiettivi (che sono naturalmente diversi da paese a paese). In questo caso dovrebbe essere trainante la leadership dei paesi più grandi come Cina, Brasile, Messico, India, Repubblica Coreana e Sud Africa. In terzo luogo i PVS dovrebbero unire le loro capacità tecniche (che sono scarse per l'insufficiente capitale umano di cui dispongono) per elaborare proposte e strategie convincenti. In quarto luogo potrebbe essere importante il ruolo di gruppi della società civile, interni ai paesi industrializzati, favorevoli alla causa dei PVS (un esempio positivo è stato il Giubileo del 2000 che ha posto il problema della cancellazione del debito). Infine i PVS dovrebbero condizionare l'implementazione delle riforme a livello nazionale alla modifica dell'architettura finanziaria internazionale, ad esempio subordinando la liberalizzazione dei mercati finanziari alla creazione di un flusso stabile di capitali ufficiali a lungo termine verso le economie sottosviluppate.

In sostanza la soluzione che propone Stephany Griffith-Jones a questo problema di azione collettiva è un sistema di concessioni reciproche tra gli attori rilevanti. Si tratterebbe quindi di rispolverare le tattiche usate da John Maynard Keynes durante i negoziati di Bretton Woods che hanno portato alla creazione dell'ordine finanziario internazionale del secondo dopoguerra. Keynes evidenziò come la comunità internazionale si trovasse a dover scegliere tra due possibili alternative: uno schema ideale con tutti gli elementi internazionali chiave (come un FMI ampio e capace) e una scelta di riserva in cui il sistema finanziario internazionale non era completamente sviluppato e quindi i mercati nazionali erano più chiusi e il commercio internazionale meno redditizio. I PVS potrebbero adattare questo bivio keynesiano all'economia mondiale attuale, sostenendo che si tratta di scegliere tra:

- a) Un'alternativa ideale in cui l'architettura finanziaria internazionale supporta lo sviluppo e rende le crisi meno costose; i PVS sarebbero così in grado di liberalizzare le loro economie.
- b) Tollerare un'architettura finanziaria mondiale incompleta che non può garantire lo sviluppo delle aree arretrate. In questo caso i PVS non potrebbero aprire completamente le loro economie ed integrarle nel mercato globale, dovrebbero invece conservare le loro prerogative di policymakers per difendere i propri interessi.

Lezione 12

Epidemie e pandemie

L'*epidemia* è l'insorgenza improvvisa e simultanea di molti casi della stessa malattia infettiva (per esempio tifo, colera, meningite, ecc.), per un periodo di tempo limitato, con diffusione su larga scala e susseguente più o meno rapido esaurimento della forma morbosa.

L'attecchimento di un'infezione e l'insorgenza di una malattia infettiva dipendono – oltre che dalla presenza dell'agente patogeno – dalla recettività del soggetto o della specie e dalle condizioni proprie dell'ambiente fisico e sociale.

L'epidemia ha un *decorso acuto*: o si vive o si muore. Chi sopravvive è immunizzato, contribuendo al declino della diffusione. Ciò spiega una “ciclicità” di questi fenomeni.

Storicamente, le epidemie si affrontavano con fatalismo, come le carestie – i 7 anni di vacche magre, seguiti dai 7 anni di vacche grasse, di cui parla la Bibbia. I ‘rimedi’ consistevano nel *segregare* (i lazzaretti, le città chiuse) e *aspettare* (si ricordino i protagonisti del *Decameron* di Boccaccio).

Nei tempi più recenti, assume inoltre – per controllare l'epidemia – una grande importanza individuare le sorgenti di infezione, conoscere le vie di eliminazione e di penetrazione dei germi e le modalità di trasmissione: si possono così attuare quelle opere di prevenzione che portano alla diminuzione e talora alla scomparsa di alcune fra quelle che un tempo venivano considerate inevitabili calamità collettive.

La *pandemia* è un fenomeno per cui una patologia investe, più o meno contemporaneamente, ampie aree geografiche dell'intero pianeta. Si può pertanto immaginare la pandemia come una particolare forma di epidemia che, nel volgere di poco tempo, conseguente al grado di contagiosità del microrganismo causale, travalica i confini di una nazione, espandendosi nei diversi continenti. Al di là degli esempi storici (peste, tifo, ecc.), oggi l'esempio più evidente di pandemia è rappresentato dall'influenza, la quale, con periodicità circa annuale, si presenta in molte parti di più continenti quasi contemporaneamente.

Epidemie e Pandemie nella storia

I peggiori killer dell'umanità nella storia recente (vaiolo, influenza, tubercolosi, malaria, peste, morbillo e colera) sono malattie evolutosi da infezioni degli animali.

Fino all'inizio del '900, le città europee *non* sono demograficamente autosufficienti; l'immigrazione dalle campagne bilancia la mortalità da malattie infettive.

Il vaiolo uccise milioni di cittadini dell'impero romano tra il 165 e il 180 d.C.

La peste bubbonica eliminò un quarto della popolazione europea tra il 1346 e il 1352 e, più in generale, tra il 1340 e il 1450 la peste uccise un terzo della popolazione europea.

Nel secolo dopo il 1492, il vaiolo e le altre “sei sorelle” eliminarono il 95% degli indigeni del Nuovo Mondo¹.

Fino alla II guerra mondiale, nelle guerre le epidemie facevano più vittime delle armi. L’influenza “spagnola” uccise più della Grande Guerra (21 contro 8 milioni, rispettivamente)!

Salute e cambiamenti globali²

Global transnational factor	Consequences and probable impact on health status
<i>Macroeconomic:</i> Structural adjustment policies and downsizing; Structural and chronic unemployment	Marginalization, poverty, inadequate social safety nets; ^a Higher morbidity and mortality rates ^b
<i>Trade:</i> Trade of tobacco, alcohol and psychoactive drugs; Dumping of unsafe or ineffective pharmaceuticals; Trade of contaminated foodstuffs and feed	Increased marketing, availability and use; ^b Ineffective or harmful therapy; ^b Spread of infectious diseases across borders ^b
<i>Travel:</i> More than 1 million people crossing borders every day	Infectious disease transmission and export of harmful lifestyles (such as high-risk sexual behavior) ^c
<i>Migration and demographic:</i> Increased refugee populations and rapid population growth	Ethnic and civil conflict and environmental degradation ^c
<i>Food security:</i> Increased demand for food in rapidly growing economies (such as those in Asia); Increase in global food trade continuing to outstrip increases in food production, and food aid continuing to decline	Structural food shortages as less food aid is available and the poorest countries are unable to pay hard currency; ^b Food shortages in marginalized areas; increased migration and civil unrest ^a
<i>Environmental degradation and unsustainable consumption patterns:</i> Resource depletion, especially access to fresh water; Water and air pollution; Ozone depletion and increases in ultraviolet radiation; Accumulation of greenhouse gases and global warming	Global and local environmental health impact; ^b Epidemics and potential violence within and between countries; Introduction of toxins into human food chain and respiratory disorders; Immunosuppression, skin cancers and cataracts; Major shifts in infectious disease patterns and vector distribution, death from heat waves, increased trauma due to floods and storms and worsening food shortages and malnutrition in many regions
<i>Technology:</i> Patent protection of new technologies under trade-related intellectual property rights agreements	Benefits of new technologies developed in the global market are unaffordable to the poor ^c

¹ Si veda Jared Diamond, *Armi, acciaio e malattie* (1997), Einaudi, Torino, 1998.

² Tabella tratta da Lincoln C. Chen, Tim G. Evans, Richard A. Cash, “Health as a global public good”, in Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern (eds), *Global public goods*, Oxford University Press, New York, 1999, pp.286-287.

<i>Communications and media:</i> Global marketing of harmful commodities such as tobacco	Active promotion of health-damaging practices ^b
<i>Foreign policies:</i> Policies based on national self-interest, xenophobia and protectionism	Threat to multilateralism and global cooperation required to address shared transnational health concerns ^c

a. Possible short-term problem that could reverse in time; b. Long-term negative impact; c. Great uncertainty

Epidemie e pandemie recenti

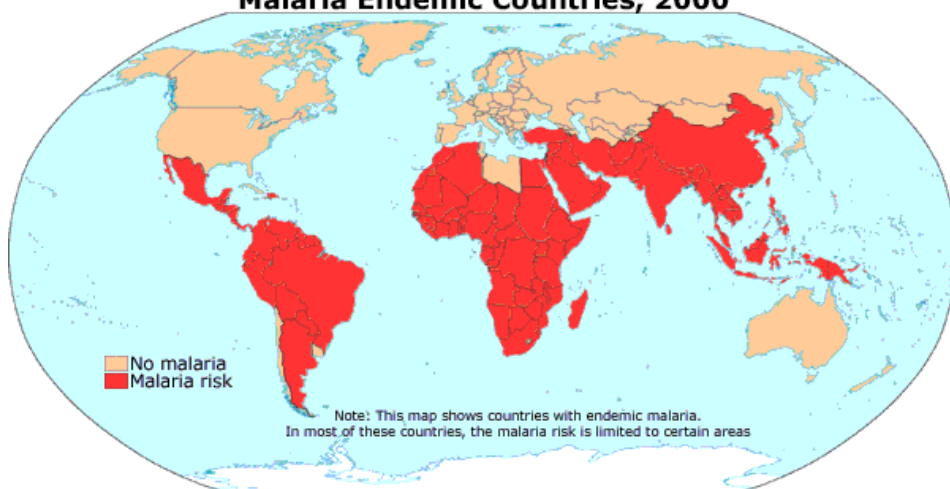
Oggi le “sei sorelle” sono la polmonite, la tubercolosi, le malattie diarroiche, la malaria, il morbillo e l’Aids. Esse causano la metà delle morti premature nel mondo. Ricordiamo qualche dato:

1918: l’*influenza “spagnola”* uccide 21 milioni di persone (ancora nel 1920 si hanno vittime; tra queste uno dei maggiori scienziati sociali dello scorso secolo, Max Weber). Portata in Europa dai soldati USA, trovò il primo ambiente di diffusione nelle trincee.

Altre due importanti pandemie del nostro secolo risalgono al 1957, l’Asiatica, e quella del 1968 (Hong Kong). Entrambe provocarono danni minori, grazie al miglior stato generale della popolazione e all’impiego di misure sanitarie più adeguate e in particolare alla disponibilità degli antibiotici per la cura delle complicanze batteriche.

La *tubercolosi*, ancora oggi, uccide circa 3 milioni di persone all’anno, mentre 2 miliardi sono i portatori del batterio che provoca la malattia. L’OMS la pone come una priorità. Tra il contatto con l’agente patogeno ed il manifestarsi della malattia possono passare anni; ciò la rende particolarmente insidiosa.

Malaria Endemic Countries, 2000



La *malaria* è una malattia causata dal plasmodio, un parassita unicellulare. La trasmissione del parassita avviene attraverso le zanzare e dipende dal clima e dalla posizione geografica, raggiungendo spesso i picchi più alti nella stagione delle piogge. Quando una zanzara portatrice del parassita della malaria punge una persona, il parassita entra nel suo sangue, si moltiplica e può causare la malattia o anche la morte. Quando un'altra zanzara punge questa persona, il parassita passa dall'uomo all'insetto, e il ciclo continua. Ogni anno nel mondo si verificano dai 300 ai 500 milioni di casi di malaria. La malaria causa da 1 a 2 milioni di morti all'anno. Le morti si verificano per il 90% in Africa ed in bambini al di sotto dei 5 anni. La malattia causa ogni anno in Africa la perdita di 12 miliardi di dollari. Nel periodo tra il 1982 e il 1997 la media annua dei casi si è quadruplicata rispetto ai tassi registrati tra il 1962 e il 1981. Studi ospedalieri condotti in vari paesi africani hanno documentato che i decessi per malaria sono raddoppiati o triplicati. L'aumento del numero dei casi e della mortalità per la malaria è in gran parte imputabile allo *sviluppo di resistenze ai farmaci* utilizzati. Attualmente la terapia migliore combina l'uso di due farmaci con meccanismi d'azione diversi, riducendo così notevolmente le probabilità di sviluppo di una resistenza. I paesi africani sono spesso costretti per mancanza di risorse ad accontentarsi di terapie meno costose, ma inefficaci.

La *dengue* è una febbre trasmessa dalle zanzare, le cui epidemie si succedono dai tempi della II guerra mondiale, ma si sono intensificate negli ultimi 15 anni. Oggi colpisce soprattutto il Sud America, e specialmente le città, ove il rischio epidemico cresce dopo alluvioni e inondazioni.

Nel 1976 l'*ebola* compare nel nord del Congo, espandendosi a Zaire e Sudan. La seconda epidemia è del 1995. Si tratta di un virus che conduce alla morte per emorragia e blocco renale.

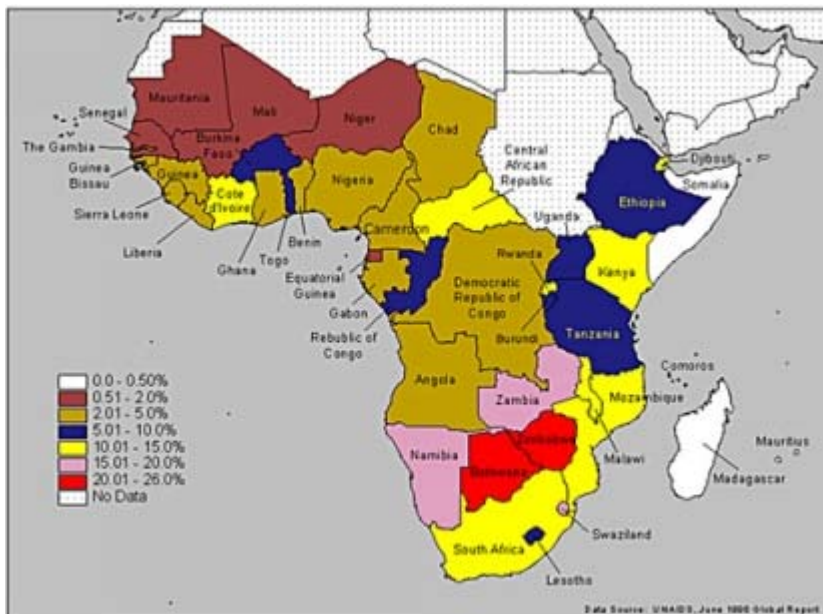
L'*influenza aviicola*, proveniente dalla Cina meridionale, appare in questi ultimi anni. Il virus è incubato nei polli e nelle anatre, quindi viene trasmesso ai maiali i quali possono trasmetterlo agli uomini. Nel 1997 e nel 2001 ad Hong Kong, l'intera popolazione di polli d'allevamento viene sterminata per tentare di evitare il contagio.

Il *virus di Marburg* ha ucciso 244 persone nella provincia di Uige in Angola all'inizio del 2005. L'ultimo grave precedente aveva colpito il Congo tra il 1998 e il 2000. Entro dieci giorni l'80-90% dei contagiati muore. La cura non esiste. La malattia si può solo contenere con una diagnosi precoce e isolando i malati.

L'*Aids*, provocato dall'HIV: 47 milioni di contagiati; almeno 20 milioni di morti. (Secondo alcune recenti stime, i contagiati sarebbero molti di più; in India, ad esempio, sarebbero 30 milioni invece dei 5 dichiarati). Le persone che si sono infettate nel 2002 sono 5 milioni, 800.000 di esse sono bambini al di sotto dei 15 anni, che hanno per lo più contratto la malattia durante la gravidanza, il parto o l'assunzione di latte materno; nel 2002 sono morte di Aids 3,1 milioni di persone, di cui 610.000 bambini. (I casi di Aids sono aumentati a dismisura: si pensi che erano 25,5 milioni nel 1996 e 10 milioni nel 1990).

Rispetto a tutte le altre epidemie-pandemie, che hanno un decorso acuto, la tubercolosi e l'Aids rappresentano eccezioni cruciali, dato il lungo tempo di latenza della malattia e il lungo tempo di svolgimento della stessa malattia conclamata. Ciò ha implicazioni, anche economiche, del tutto diverse. Vediamo meglio per l'Aids.

L'Aids



Il 5 giugno 1981 alcuni medici americani rendono pubblica l'osservazione di una nuova malattia: l'Aids. Da allora, il 95% delle persone colpite dal virus e il 95% dei morti appartengono a paesi in via di sviluppo. Si ritiene che l'infezione nell'uomo abbia avuto origine in Africa centrale (tra il 1955 e il 1965) da un adattamento di un virus animale che colpisce gli scimpanzè. La trasmissione animale-uomo sarebbe avvenuta per via parenterale (contatto di sangue) attraverso la caccia o durante riti tribali. Il virus HIV è contenuto nel sangue, nelle secrezioni genitali e nel latte materno; tutte le condizioni che permettono il contatto di questi liquidi biologici con le mucose o con le lesioni di continuo della cute comportano un rischio di trasmissione dell'infezione. L'infezione è rimasta a lungo confinata nella regione geografica d'origine fino a quando alla fine degli anni settanta, si è diffusa nelle isole dei Caraibi, in alcune città degli Stati Uniti e del Nord Europa tramite persone infette favorita dall'incremento degli scambi commerciali e turistici tra le zone di endemia e paesi indenni. Anche l'impiego di emoderivati infetti provenienti da aree epidemiche (in particolare USA) hanno contribuito alla diffusione dell'infezione da HIV nel mondo. L'Aids (sindrome da immunodeficienza acquisita) è una grave malattia che colpisce le difese immunitarie, indebolendole fino ad annullarle. È provocata da un virus detto HIV.

Contratta l'infezione, possono non manifestarsi sintomi anche per oltre 10 anni. In questo periodo la persona contagiata è sieropositiva, in quanto il virus – entrato nell'organismo – provoca in tre-sei mesi la formazione di anticorpi rintracciabili grazie al test. Gli anticorpi anti-HIV, a differenza di quelli che si generano per altre infezioni, non sono un meccanismo di difesa, ma sono solo un segnale dell'infezione in atto. Quando tutte le difese immunitarie sono state distrutte, l'organismo è facilmente aggredito dalle infezioni e si manifesta la malattia vera e propria, cioè l'Aids. Finora non è stato ancora identificato un vaccino, né è stata messa a punto una cura efficace contro tale malattia. L'UNAIDS documenta comunque che l'educazione e la prevenzione hanno funzionato. L'Uganda ad esempio, che è stato uno dei paesi nel continente africano colpiti prima dall'epidemia, ha visto una diminuzione dei casi dopo aver intrapreso una forte campagna di prevenzione ed informazione. Altri fattori che spiegano l'aumento delle infezioni sono l'atteggiamento culturale verso il sesso, in particolare l'atteggiamento negativo della Chiesa Cattolica e di altre religioni verso la prevenzione e l'uso del preservativo, che rimane il principale mezzo per prevenire le infezioni. In Nord America ed in Europa i nuovi trattamenti hanno permesso alle persone sieropositive di vivere a lungo. Le morti per Aids sono calate di 2/3 dal 1995 al 1997. Negli Stati Uniti le infezioni tra persone omosessuali e bisessuali sono calate dalla metà degli anni '80, passando da un 50% a un 17% in un campione di persone.

L'Aids come ostacolo allo sviluppo

L'Aids è da alcuni studiosi considerato il più grande ostacolo allo sviluppo degli ultimi decenni: lo sottolinea nel suo rapporto annuale l'Undp (*United Nations Development Programme*). L'ostacolo dello sviluppo si ha attraverso i suoi «devastanti effetti» sulla speranza di vita nei Paesi più colpiti. Secondo le stime, entro il 2025 in Cina, India e Russia si conteranno rispettivamente 70, 110 e 13 milioni di casi di Hiv/Aids: quasi 200 milioni di infettati solo in questi tre Paesi, con una riduzione nella speranza di vita pari a 8 anni per la Cina, 13 per l'India e 16 per la Russia.

Secondo stime UNAIDS e OMS, il 70% di persone che hanno contratto il virus HIV nel 1998 vivono nell'Africa SubSahriana. Il Paese più contagiato è il Botswana, dove il 39% della popolazione è sieropositiva o malata di HIV e la riduzione nella speranza di vita a causa dell'Aids è di 28 anni (questa riduzione è pari a 35 anni in Zimbabwe, 28 anni in Swaziland e 24 anni in Lesotho). Fra i bambini con meno di 15 anni, la proporzione sieropositiva o malata sale in Botswana al 90%. L'83% di decessi per Aids dall'inizio dell'epidemia è avvenuto nell'Africa sub-sahariana. Almeno il 95% di orfani dovuti a decessi per Aids sono stati Africani. Tutto ciò nonostante nell'area viva soltanto un decimo della popolazione mondiale.

Virus e malattia hanno effetti dirompenti sulla struttura demografica di questi paesi (mortalità di giovani adulti, trasmissione generazionale, bambini orfani senza assistenza educativa), con evidenti ripercussioni negative sulla produttività della forza lavoro, sul sistema scolastico e sull'onere della spesa sanitaria che grava sul bilancio pubblico, riducendo gli spazi per altri investimenti pubblici essenziali per combattere sottosviluppo e povertà. Se è vero che il 95% delle persone con infezione da HIV vive in paesi poveri situati soprattutto nell'Africa sub-Sahariana e nel sud-est asiatico, è altresì necessario cogliere segnali allarmanti che indicano un'ulteriore diffusione dell'epidemia in altre aree del globo. In particolare, nel giro di 2 anni si è assistito ad un raddoppio del numero di infezioni da HIV nell'area dell'ex Unione Sovietica. Inoltre, la diffusione dell'uso di droghe per via iniettiva, che è divenuto un problema in molti paesi asiatici e, in misura minore, in nord-Africa, rischia di diventare un cavallo di Troia per l'introduzione e l'espansione dell'infezione da HIV in aree precedentemente risparmiate dall'epidemia. I dati di UNAIDS sulla situazione dell'Aids nei paesi in via di sviluppo riguardano anche l'attesa di vita alla nascita. Essa in Sud-Africa era aumentata da 44 anni all'inizio degli anni '50 a 59 anni all'inizio dei '90, ma ha subito una drammatica riduzione e arriverà a 45 anni fra il 2005 ed il 2010. Molte attività produttive sono messe in difficoltà a causa dell'elevata morbilità e mortalità dei lavoratori. L'impatto sociale dell'AIDS è ulteriormente aggravato dall'enorme numero di bambini che hanno perso la propria madre: si stima infatti che, dall'inizio dell'epidemia, siano rimasti orfani circa 13 milioni di bambini, e che molti di questi abbiano perso anche il padre.

Epidemiologia sociale dell'Aids

Il *contagio sociale* avviene lungo un percorso composto da tre fasi: a) nella fase iniziale il contagio è limitato ai sottogruppi più esposti, con diffusione inferiore all'1%; b) nella seconda fase il contagio si sparge mediante il gruppo-ponte rappresentato dalle prostitute; c) infine, nella terza fase si supera la 'soglia critica' del 3-5% e il contagio può ormai avvenire anche nell'ambito della popolazione eterosessuale. Si possono individuare una serie di condizioni che favoriscono (o inibiscono) tale contagio:

Fattori bio-medici (comportamenti individuali): prevalenze di infezioni sessualmente trasmesse; costumi sessuali (quanti omosessuali, quante prostitute); ampia diffusione in Cina delle iniezioni terapeutiche e del *tattooing*; donazioni a pagamento di plasma e di sangue.

Fattori di rischio sociale (collocamento in gruppi sociali): l'alta mobilità causata da temporanee migrazioni, esodi forzati o da certe professioni (commercianti, soldati); la locazione, in particolare le aree urbane presentano rischi maggiori; lo status sociale, poiché spesso chi ha più soldi e potere ha anche più partners sessuali; il livello di reddito, dato che l'esclusione sociale spinge verso

comportamenti rischiosi (come il dare il sangue a pagamento); l'ineguaglianza distributiva tende a ridurre lo spirito cooperativo nelle comunità locali; la capacitazione (*empowerment*) delle donne, tende a ridurre il rischio del contagio; il livello educativo.

Fattori di rischio economico: l'asimmetria informativa contrae il mercato assicurativo privato e il microcredito³; la malattia è concausa di trappole della povertà (si veda più avanti).

Norme culturali: credenze religiose e norme culturali, specie sulle pratiche sessuali (dai riti tribali fino al rifiuto del preservativo).

Eventi politici: il numero dei rifugiati, concentrati in accampamenti.

Aids e conflitti armati

I conflitti armati possono creare le condizioni che aumentano il rischio di contrarre il virus; in altri casi i conflitti possono rappresentare dei freni alla diffusione dell'epidemia. Questa relazione appare molto complessa e varia a seconda dei contesti specifici. Ad esempio, il caso del Ruanda dimostra come il genocidio del 1994 abbia favorito la diffusione del virus nelle aree rurali, che prima del conflitto risultavano meno colpite.

Ricordiamo alcuni tra i principali fattori di diffusione del virus legati ai conflitti.

(i) *Lo spostamento della popolazione*: quando molte persone sono costrette a muoversi da zone con bassa incidenza del virus a zone ad alta incidenza, inevitabilmente incorrono in un rischio di contagio superiore. Inoltre rapidi spostamenti della popolazione possono ridurre le capacità istituzionali e sociali di risposta al virus; in tali situazioni può anche rilevarsi più difficile ricorrere a forme di prevenzione, come l'uso dei preservativi.

(ii) *L'allentamento delle tradizionali norme sessuali*: le situazioni di conflitto possono portare alla disintegrazione dei valori e delle norme riguardanti i comportamenti sessuali; durante i conflitti, spesso i rapporti sessuali, consensuali e non consensuali, tendono infatti ad aumentare, mentre diminuiscono le misure di prevenzione.

³ Il dilagare dell'Aids ha un grande impatto sui mercati assicurativi e finanziari. Per quanto riguarda il mercato assicurativo sanitario privato, l'Aids aggrava il problema di asimmetria informativa tipica del settore. È infatti difficile o costoso per gli assicuratori controllare il rischio del comportamento sessuale individuale, che potrebbe avere un impatto maggiore sui costi futuri d'assistenza sanitaria. Le asimmetrie informative non possono essere completamente rimosse, anche se gli assicuratori richiedono il test HIV, poiché potrebbe verificarsi una tendenza da parte di coloro assicurati ad adottare comportamenti più rischiosi dopo che è stato firmato il contratto assicurativo. Nei paesi a basso reddito i servizi finanziari sono solitamente offerti dalle istituzioni microfinanziarie, che sono spesso gli unici intermediari finanziari ad offrire prestiti e servizi di risparmio nelle comunità locali, dimostrando d'essere particolarmente efficaci nel promuovere la riduzione della povertà e la disuguaglianza di genere. Tuttavia nelle regioni ad elevata prevalenza dell'epidemia, i gruppi che stipulano un microfinanziamento possono includere almeno un membro affetto da Aids e questo può intaccare l'abilità del gruppo nel ripagare i debiti contratti.

(iii) *Le violenze sulle donne*: la presenza di un numero consistente di militari può portare ad una maggiore esposizione nel rischio di violenze e conseguente contagio per le donne. Inoltre, situazioni di particolare povertà ed indigenza possono creare le condizioni per un aumento della prostituzione, tra i principali veicoli di contagio.

(iv) *Il collasso del sistema sanitario*: i conflitti possono causare il cattivo funzionamento del sistema sanitario e il suo collasso; le strutture possono essere colpite e danneggiate, la fornitura di sangue sicuro può essere insufficiente e i programmi di prevenzione e di cura della malattia dell'HIV/Aids possono disintegrarsi.

(v) *L'aumento dell'uso di sostanze stupefacenti*: le condizioni di vita e la rottura dei legami sociali possono portare alcuni individui a trovare conforto nell'uso di sostanze stupefacenti: il rischio di contagio legato allo scambio di siringhe può essere molto elevato.

I militari rappresentano uno dei gruppi professionali più affetti dall'HIV/Aids: essi hanno generalmente un'avversione al rischio piuttosto bassa, che li porta ad assumere comportamenti più rischiosi. Alcune stime suggeriscono che le infezioni trasmesse sessualmente fra il personale militare sono più del doppio delle infezioni fra i civili. In qualche caso constatiamo che la trasmissione del virus dell'HIV si rivela, nell'ambito di un conflitto armato, *più lenta*. Ciò tende ad accadere quando, durante la guerra, i movimenti all'interno del paese, le migrazioni trans-nazionali e il commercio diventano estremamente più difficili. Nel caso della Sierra Leone, per esempio, questo ha portato ad isolare il paese dalla crescente epidemia dell'HIV/Aids nell'Africa Occidentale.

Le malattie infettive come processo di causalità cumulativa

Partha Dasgupta, prendendo le mosse dalle epidemie, suggerisce una chiave teorica generale e importante intorno al formarsi di povertà e sottosviluppo.

Vi è un fatto ambientale che non può essere trascurato: molte malattie infettive sono endemiche nelle zone tropicali e subtropicali. Un gran numero di parassiti trasmessi dagli insetti o dagli alimenti trascorrono parte della vita fuori dall'ospite umano. Che siano in grado di farlo è di per sé un tratto eco-climatico. I climi caldi permettono agli agenti patogeni di prosperare per tutto l'anno, rendendo molto più difficile il controllo delle malattie. [...] Un piccolo numero di economisti ha esplorato la possibilità teorica che i poveri dei Paesi poveri siano prigionieri di *trappole di povertà*. L'unità di analisi delle loro indagini è stata la famiglia, qualche volta il villaggio, quasi mai una realtà più ampia. I nesi da esplorare per primi erano quelli, suggeriti dalla fisiologia, tra sottoalimentazione, infezioni e capacità umana di lavorare. L'idea è piuttosto semplice: chi è sottoalimentato non produce abbastanza per permettersi un'alimentazione sufficiente, perciò resta sottoalimentato, e non produce abbastanza ... e così via, creando un equilibrio stabile. Si è potuto mostrare che la sinergia di infezioni e sottoalimentazione aggrava questo percorso. In questa interpretazione, sottoalimentazione e infezioni tra i poveri dei paesi poveri sono sia una causa che un effetto della povertà acuta.

Non basta obiettare che chi si trova in una trappola di povertà potrebbe uscirne con un prestito di denaro. La teoria dimostra che, se un'economia nel suo insieme non è sana e una parte significativa della popolazione è senza risorse, il mercato del credito non è una soluzione. Il credito sarà distribuito in modo tale che mentre una parte dei senza risorse potrà ottenerlo, un'altra parte non potrà. Perciò, anche se i primi potranno progredire, i secondi resteranno intrappolati nella miseria. Sottoalimentati. Economicamente senza diritti. In questa concezione, *le trappole di povertà non dipendono da un solo meccanismo* (per esempio dalla scarsità di credito) ma da più cause che si rinforzano a vicenda, delle quali la scarsità di credito è solo un caso particolare. Gunnar Myrdal ha chiamato nel 1944 queste retroazioni positive *causalità cumulativa*. La sottoalimentazione manifesta isteresi (la gracilità e il deficit intellettuale causati dalla malnutrizione e dalle malattie durante l'infanzia non possono essere cancellati nelle fasi successive della vita). Ciò aumenta la discriminazione a danno dei poveri nei mercati del lavoro e del credito. L'isteresi rinforza la trappola. Chi è privo di risorse, o, nel migliore dei casi, chi ha risorse esigue, è vulnerabile. Una disgrazia anche modesta (una malattia; il decesso di un congiunto) può gettarlo nelle sabbie mobili della miseria permanente. Isteresi significa anche che la povertà si perpetua lungo le generazioni (una donna sottoalimentata può partorire figli di peso insufficiente e con altri deficit da ipoalimentazione prenatale). [...] La teoria riconosce circostanze in cui l'alta fertilità, la povertà e la malnutrizione, l'analfabetismo e il degrado della base locale di risorse naturali si alimentano a vicenda, cumulativamente, per lunghi periodi di tempo. Nessuno di questi fattori è considerato la causa prima degli altri: nel tempo, ciascuno influenza gli altri e ne è influenzato. [...] La morale chiave da ricavare è che liberare le persone dalle trappole di povertà *richiede un aiuto esterno*; infatti, non tutte le vittime hanno l'indispensabile per uscirne da sole. L'espansione del commercio internazionale – più in generale, le politiche economiche che accelerano la crescita del PNL *pro capite* – non è qualcosa su cui si possa contare per estrarre dalle sabbie mobili i più poveri tra i poveri delle zone rurali. [...] Buone istituzioni, non solo locali e nazionali, ma, sempre di più, anche internazionali, appaiono necessarie se si vuole che i più poveri tra i poveri abbiano una via d'uscita⁴.

Rimedi all'Aids

Nelle aree depresse del globo l'accesso alla terapia risulta proibitivo, e limitate sono le risorse da destinare agli interventi di prevenzione. Le *campagne di prevenzione* hanno ottenuto dei buoni risultati in paesi quali l'Uganda e la Thailandia, e le possibilità di sviluppo di vaccini efficaci portano nuove speranze. Invece le *terapie combinate*, estremamente costose e poco gestibili in termini di monitoraggio clinico-laboratoristico, restano di difficile accesso nei paesi poveri, e la riduzione del rischio di trasmissione verticale tramite somministrazione di antiretrovirali sembra al momento essere l'unica strategia adottabile su larga scala. Solo 50 mila persone alla fine del 2002 sono riuscite, nei paesi dell'Africa del Sud, a ottenere le medicine retrovirali. L'accesso alle cure è la grande sfida per l'Africa anche a causa delle infrastrutture inadeguate, della mancanza di personale

⁴ Partha Dasgupta, *Benessere umano e ambiente naturale* (2001), Vita e Pensiero, Milano, 2004, pp.103-105.

qualificato e del costo dei medicinali. Un accordo dell'ottobre 2003 tra la Fondazione Clinton e quattro dei maggiori produttori mondiali di farmaci generici, dovrebbe abbassare il costo di un trattamento retrovirale a 0,36 centesimi di dollaro al giorno: il costo annuale sarà di 132 dollari a paziente, contro i 255 attuali. Con i farmaci di marca il prezzo è superiore di più di tre volte.

Secondo un rapporto dell'agenzia delle Nazioni Unite dedicata all'Aids, circa 950 milioni di dollari sono stati assegnati alla lotta contro l'Aids nell'Africa subsahariana nel 2002, con un aumento di 400 milioni di dollari rispetto al 2000. Ma questa somma «è soltanto la metà dei 2 miliardi di dollari necessari nel 2002 per i servizi essenziali di prevenzione e trattamenti». Per il 2005 «mancheranno, secondo le previsioni attuali, 3 miliardi di dollari per l'Africa a sud del Sahara, il che rappresenta il principale ostacolo ai programmi di prevenzione».

Da quando, nel 1995, è nata l'Organizzazione mondiale del commercio (Wto), il prezzo dei medicinali è sempre più subordinato alle decisioni dell'Adpic – un accordo commerciale che protegge «gli aspetti del diritto della proprietà intellettuale in relazione al commercio». Quando, nel 2000, 39 industrie farmaceutiche hanno intentato causa al governo della Repubblica sudafricana chiedendo la soppressione di una legge sui farmaci ispirata alle raccomandazioni dell'Oms, l'opinione pubblica si è ribellata. Nel novembre 2001 si è arrivati alla Dichiarazione di Doha nella quale i membri del Wto affermano: l'accordo sugli Adpic «può e dovrebbe essere interpretato e realizzato in modo da appoggiare il diritto dei membri del Wto a proteggere la salute pubblica e, soprattutto, a promuovere l'accesso di tutti ai medicinali». Questa “Dichiarazione di Doha sui TRIPS e la salute pubblica” (riferendosi agli aspetti legati al commercio dei diritti di proprietà intellettuale, o accordo TRIPS) permetterebbe ai paesi poveri di importare medicinali generici (soprattutto se mancano della capacità di produrre da soli tali medicinali), anche dopo l'adozione nella loro legislazione nazionale delle rigorose normative sui brevetti del Wto.

Jean Lanjouw ha fatto un'interessante proposta su come modificare i diritti di proprietà intellettuale sui farmaci per assicurare che i paesi poveri possano avere accesso a farmaci essenziali al costo marginale di produzione. Nel suo schema, gli sperimentatori di prodotti farmaceutici possono scegliere di conservare i diritti di proprietà intellettuale o nei mercati dei paesi ricchi oppure nei mercati dei paesi poveri, ma non in entrambi. Quindi nel caso dei farmaci antivirali per combattere l'HIV/Aids, sarebbe nell'interesse delle case farmaceutiche – che hanno fatto ricerca e sviluppo avendo in mente principalmente i mercati dei paesi ricchi – scegliere di brevettarli sui mercati dei paesi ricchi. Le tecnologie sarebbero quindi liberamente accessibili ai paesi in via di sviluppo, ma i produttori in loco non potrebbero esportare farmaci più economici verso i paesi ricchi. La tesi di Lanjouw è che questo sistema costituirebbe un disincentivo minimo all'innovazione perché è possibile conseguire la maggior parte delle rendite potenziali

nei paesi ricchi. Di conseguenza, i paesi poveri avrebbero accesso a farmaci economici, ma continuerebbero ad esservi forti incentivi per l'innovazione a livello mondiale⁵.

LETTURA: IL SUCCESSO DELLA THAILANDIA NELLA PREVENZIONE DELL'HIV/AIDS⁶

La risposta della Thailandia all'HIV/AIDS è uno dei pochi programmi di prevenzione efficaci nel mondo in via di sviluppo. Dopo aver raggiunto il livello massimo all'inizio degli anni '90, le nuove infezioni di HIV si sono ridotte di più dell'80%. In quale modo?

Volontà politica. In Thailandia l'Aids è stato identificato per la prima volta nel 1984 e nel 1987 il governo ha istituito il National Aids Prevention and Control Program (NAPCP), presieduto dal primo ministro. La volontà politica è stata completata dagli impegni finanziari: tra il 1987 e il 1991 la spesa da parte del governo e dei donatori è saltata da 684.000 dollari USA a 10 milioni di dollari USA. Entro il 1997 la spesa del governo per i programmi di controllo dell'Aids ha raggiunto gli 82 milioni di dollari USA l'anno.

Collaborazione tra più attori. Dai malati ai medici generici privati ai monaci buddisti, molti partecipanti hanno lavorato con il governo nazionale per pianificare e realizzare i programmi contro l'Aids. Ad esempio, 150 gruppi di persone malate di HIV/AIDS forniscono sostegno e difesa pubblica ad altri malati. La Thai NGO Coalition sull'Aids coordina le attività delle organizzazioni non governative contro l'Aids. Con un'iniziativa innovativa, il governo ha creato un programma chiamato Reduce Girls Vulnerability che fornisce borse di studio alle giovani donne affinché non interrompano la propria istruzione – puntando a dissuaderle dal prostituirsi.

Orientamento verso i gruppi ad alto rischio. Nel 1989 si è scoperto che il 44% dei lavoratori sessuali a Chiang Mai era positivo all'HIV. Invece di negare l'esistenza della prostituzione, il governo thailandese si è concentrato sulla riduzione delle visite maschili ai bordelli e sulla promozione all'uso dei preservativi da parte dei lavoratori sessuali. Nel 1991 è stato lanciato il 100% Condom Use Program, attraverso la distribuzione di 31 milioni di preservativi l'anno ai gruppi ad alto rischio. Le cliniche hanno donato altri 600 milioni di preservativi l'anno. Questi sforzi hanno avuto risultati eccezionali: tra il 1988 e il 1992 l'uso dei preservativi nei bordelli è cresciuto dal 14% al 90%. Inoltre, il numero medio di uomini che frequentano questi luoghi è sceso da 4,0 a 1,5 al giorno. Come risultato l'incidenza dell'HIV tra i lavoratori sessuali è scesa dal 50% nel 1991 a meno del 10% nel 2001.

Campagne educative. Una campagna di informazione pubblica nazionale ha accompagnato il 100% Condom Use Program. Informazioni sull'Aids sono state rese disponibili ovunque – dai cartelloni pubblicitari alle scatole di cereali alle televisioni, con uno spot educativo sull'Aids della durata di un minuto apparso ogni ora su televisione e radio. Tali messaggi hanno favorito l'attenuazione dell'addittamento associato all'infezione da HIV.

Monitoraggio e valutazione. Tre sistemi di sorveglianza raccolgono informazioni sull'HIV e sulle infezioni trasmesse sessualmente. Queste informazioni sono utilizzate per seguire i cambiamenti nella distribuzione delle nuove infezioni da HIV e sono state utilizzate da coloro che definiscono le politiche di intervento per orientare gli sforzi a favore del controllo.

⁵ Paul Collier, David Dollar, *Globalizzazione, crescita economica e povertà* (2002), Il Mulino, Bologna, 2003, pp.93-94.

⁶ Da UNDP, *Rapporto sullo Sviluppo umano 2003*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2003, p.123.

Sostegno internazionale. La Thailandia ha ricevuto un rilevante sostegno internazionale tecnico e finanziario per i suoi programmi contro l'Aids. Il Joint United Nations Programme on Aids (UNAIDS), ad esempio, è stato attivo nell'incremento dei fondi, nella valutazione dei programmi e nell'aiuto ai malati di HIV/Aids. La cooperazione bilaterale include partnership con l'US Agency for International Development (USAID), con l'Unione Europea e l'Australian Agency for International Development (AusAID).

Perché molti governi s'impegnano limitatamente?

I governi tendono ad operare in riferimento al proprio interesse, per come lo conoscono e lo percepiscono. Ne segue che alcune volte le élite hanno solo vaghe informazioni su natura e portata dell'epidemia. Altre volte, come in Zambia, la situazione appare così tragica da portare alla rassegnazione. Altre volte ancora l'élite non è spinta a intervenire, poiché la parte più colpita della popolazione appartiene a razze o etnie rivali (es. nello Yunnan e in Sudafrica). Infine, vi sono circostanze in cui chi dovrebbe operare trae vantaggio dallo status quo. In Cina, ad es., le burocrazie locali non segnalano l'entità del contagio, nel timore di essere punite dalle autorità centrali per l'inefficienza passata.

In linea ideale, di fronte a questi comportamenti, la democrazia e una libera stampa dovrebbero facilitare la lotta contro l'Aids. Anche una burocrazia competente ed impegnata, ed una società civile coesa, costituirebbero condizioni cruciali per il successo. Se però siamo dentro le "trappole" esaminate da Dasgupta, queste "ricette" lasciano il tempo che trovano.

La Sars

Il panico suscitato dalla scoperta in Cina, tra marzo e aprile 2003, di una nuova emergenza sanitaria, il virus della polmonite atipica (Sars: *Severe Acute Respiratory Syndrome*), non ha riscontri nella storia. Il virus si trasmette inizialmente in un villaggio isolato nel Guandong, da parte di un animale, lo zibetto. Poi un medico contagiato si reca in un albergo di Hong Kong, che diventa l'epicentro dell'infezione. Di lì procede la diffusione nel mondo, provocando circa 900 morti.

Il costo totale per l'economia globale della Sars è stato stimato in 30 miliardi di dollari dalla OMS e in oltre 100 miliardi da BioEnterprise Asia. Le perdite percentuali di Pil sono state dello 0,5% in Cina e a Taiwan, e fino allo 1,5-2,0% a Hong Kong e Singapore.

Ad aprile 2003 gli esperti concordavano: "ancora qualche mese di contagio dell'epidemia e si rischia una nuova recessione planetaria". Traffico aereo, grandi fiere commerciali, viaggi d'affari, trasporto fisico delle merci: il nuovo sistema internazionale di divisione del lavoro – per il quale dai computer Hewlett Packard alle scarpe Nike, dai jeans Gap ai telefonini Motorola, tutte le maggiori multinazionali USA hanno delocalizzato da anni la loro produzione in Asia – è colpito al cuore dalla Sars. (Un operaio cinese lavora 2370 ore all'anno contro le 1670 di un italiano. Il costo del lavoro all'ora è di 0,45 euro contro i 13 dell'Italia.

Costruire una fabbrica, compresi i macchinari, in Cina costa 30 euro al metro quadrato, in Italia 500-600. Complessivamente, i costi sono meno di un trentesimo di quelli italiani, a parità di qualità. Oltre ad abbigliamento, pelletteria, elettrodomestici e scarpe sportive, la Cina produce alta tecnologia: il 30% dell'elettronica prodotta in Asia è di fabbricazione cinese). Poi l'epidemia sembra scomparire, anche grazie alle rigide misure di quarantena.

Ma l'8 settembre 2003 la Sars ricompare a Singapore, dopo due mesi di pausa. Come i normali coronavirus del raffreddore, sta a riposo durante l'estate ma può tornare col freddo.

Lezione 13

Economia dell'ambiente

Un inquadramento teorico dei problemi ambientali è necessario per comprendere i disastri naturali e per valutare le linee di risposta (affronteremo questi aspetti nella lezione successiva).

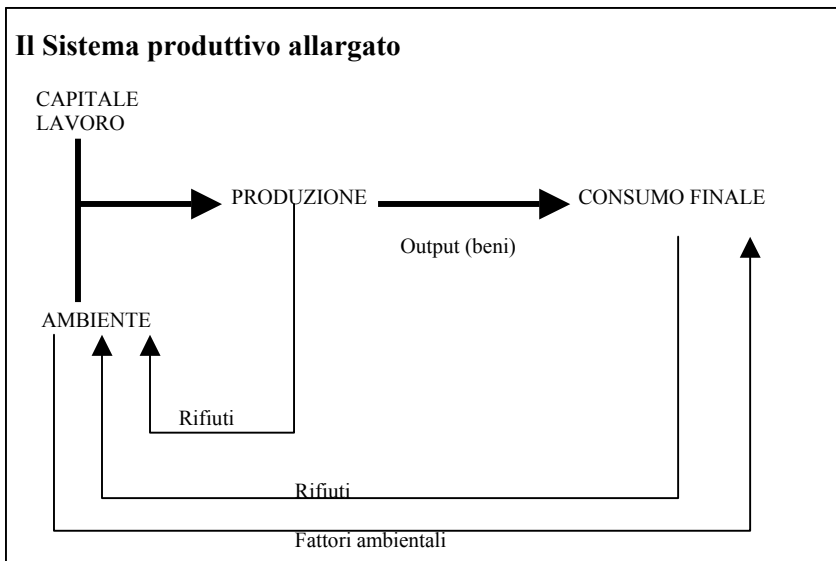
Kenneth Boulding ha notato che fino a due secoli fa l'umanità ha avuto un'economia del cowboy, che si muove in sterminate prateria con la disponibilità di risorse naturali infinitamente superiore alle esigenze sue e della sua mandria. Quest'economia si reggeva su due teoremi:

IL TEOREMA DELL'INFINITA SOSTITUIBILITÀ

Afferma che le risorse naturali esauribili possono sempre venire sostituite da altre risorse naturali¹. Questo teorema è però così criticabile.

L'idea comune della teoria economica indica gli *input primari* nel capitale e nel lavoro; in effetti però questi sono *input intermedi*, mentre il solo fattore originario è la materia-energia a bassa entropia².

L'economia è infatti un sottosistema del più ampio ecosistema terra:



¹ Si distingue tra: 1) Risorse *rinnovabili*, la cui dotazione non è fissa e può essere aumentata se le si permette di rigenerarsi (energia nucleare da fusione ed energia solare); 2) Risorse *non-rinnovabili* o *esauribili*, presenti in quantità fissa (i combustibili fossili quali petrolio, gas e carbone o i minerali non combustibili come il rame, l'oro, l'argento, la pietra e la sabbia) e il cui utilizzo ne riduce per sempre la disponibilità; 3) Risorse *semi-rinnovabili* (come i terreni coltivabili, l'acqua, le foreste e la fauna ittica), che si rigenerano se utilizzate fino ad un valore soglia, superato il quale si determina il loro degrado irreversibile.

² Si ha *elevamento dell'entropia* coi passaggi da materia-energia disponibile a degradata, da forme organiche utili a rifiuti inquinanti.

Quest'ultimo ha evoluto, lungo miliardi di anni, una capacità di autoregolarsi: si pensi al ciclo della fotosintesi (che ricombina anidride carbonica e sostanze inorganiche con la luce solare, per ricreare materia organica). L'economia industriale si è basata, da poco più di duecento anni, sul consumo sistematico delle risorse non-rinnovabili e semi-rinnovabili, le quali, quando entrano nell'economia sono usabili, ma quando escono sono irreversibilmente degradate. Entra ad esempio un litro di petrolio ed escono fumi, che mai potranno tornare petrolio. Questi processi di *elevamento dell'entropia* non vengono segnalati dai mercati. Infatti i prezzi che il mercato rivela sono *prezzi relativi* e non segnalano l'aumento *per l'intero sistema* dei costi ecologici: l'aumento del prezzo (relativo) del petrolio ne limita l'uso; ma se il reddito prima speso per il petrolio ora è impiegato in energia termonucleare, il tasso generale d'inquinamento potrà aumentare.

IL TEOREMA DELLA TECNOLOGIA INESAURIBILE

Sostiene che la nostra capacità d'innovazione tecnologica è tale che qualunque esigenza, per quanto complessa e impreveduta, potrà essere soddisfatta mediante adeguati incrementi della *produttività delle risorse* (il rapporto tra valore aggiunto e quantità fisica, in peso e/o volume, delle materie prime utilizzate per produrlo).

Questo teorema ha subito importanti obiezioni di principio, ma la sua rilevanza va probabilmente soprattutto misurata sui fatti, ossia sulla lunghezza dei tempi in cui esso potrebbe cessare di valere.

ARGOMENTI DI PRINCIPIO

La minaccia alla capacità riproduttiva dell'ecosistema può essere colta riferendosi alla coppia "esaurimento" (*depletion*) e "inquinamento" (*pollution*; alterazioni sfavorevoli dei caratteri fisici, chimici o biologici dell'ecosistema, causate dalle attività umane) delle risorse naturali. Questa coppia di concetti ci fa vedere come in definitiva il progresso tecnologico non risolva la minaccia, potendo al massimo – come in effetti ha fatto, si veda oltre – spostarla nel tempo. Infatti:

- a) Se le nuove tecniche utilizzano una quantità minore di capitale e lavoro, *talvolta* ci riescono adoperando maggiori risorse *esauribili*. Esse in questi casi elevano ancor più la *depletion*.
- b) Se invece le nuove tecniche utilizzano risorse energetiche *rinnovabili*, può elevarsi la *pollution*; ossia il limite può stavolta essere rappresentato dagli effetti dell'inquinamento, che alterano gli equilibri dell'ecosistema terra.
- c) Né si può rispondere con prodotti anti-inquinanti, i quali valgono solo localmente: a livello globale la loro produzione impiega nuove risorse e può quindi determinare ulteriori effetti di *pollution*.
- d) Se anche il ricorso a energie rinnovabili non dovesse incrementare la *pollution*, esso alla lunga può elevare la *depletion* della materia:

Il dogma energetico afferma che la dissipazione della materia può essere completamente invertita, a condizione che vi sia sufficiente disponibilità di energia. Ma la produzione di

energia deve necessariamente implicare l'uso di qualche strumento materiale, e dal momento che non vi sono strutture materiali eterne, questi strumenti necessariamente si logoreranno, e dovranno quindi essere rimpiazzati da altri, a loro volta prodotti da altri strumenti, che di nuovo si logoreranno e così via in una catena regressiva senza fine. Tale catena costituisce un argomento sufficiente per negare la possibilità del riciclaggio completo (Nicholas Georgescu-Roegen).

- e) Va infine considerato l'*uso* della materia e dell'energia che, grazie alla tecnologia, si sono risparmiate. (È forse l'argomento più solido e stringente).

Rispetto all'impatto ambientale, infatti, non conta il consumo di materia o di energia rispetto al prodotto, bensì i *livelli globali* di consumo. Se reimpieghiamo quelle risorse per accrescere il PIL globale, ciò controbilancerà gli effetti benefici della riduzione dell'intensità di utilizzo delle risorse naturali. (Torneremo più avanti su quest'ultimo decisivo aspetto).

ARGOMENTI DI FATTO

Dagli anni '70 del XX secolo siamo entrati nell'era dell'*economia dematerializzata*, capace di *more well-being from less nature*, e così descritta da Alan Greenspan: siamo davanti alla «tendenza ad una produzione di dimensioni fisiche minori. La creazione di valore economico riguarda sempre più valori concettuali fisicamente non misurabili, per i quali il volume materiale ha sempre meno importanza. Cinquant'anni fa, per esempio, i nostri apparecchi radio erano molto grandi e azionati da tubi a vuoto di notevoli dimensioni. Ai nostri giorni, con lo sviluppo della moderna elettronica, si ottiene il medesimo risultato per mezzo di apparecchi a transistor di formato tascabile. Tonnellate di rame vengono sostituite da sottili fibre ottiche. [E così via ...]³ Il considerevole aumento del benessere economico che la maggior parte dei Paesi ha conosciuto negli ultimi decenni è stato raggiunto *senza grandi aumenti di dimensioni o di peso* della produzione nazionale lorda. Se infatti mettessimo insieme il peso totale delle materie prime – in tonnellate di grano, cotone, minerali, carbone, acciaio, cemento, e così via – il volume totale non risulterebbe oggi molto superiore a quello di 50 o 75 anni fa».

Tutto ciò è accaduto, oltre che per l'evoluzione tecnologica, per il mutamento nella struttura della domanda finale (emergono, all'aumentare del Pil, bisogni superiori che hanno una bassa intensità materiale) e per il passaggio ad un'economia dei servizi. Precisando che non si tratta di un trend irreversibile – e che infatti esso, come esemplificheremo più avanti, appare più o meno forte a seconda di quale paradigma tecnologico e di consumo prevale qui o là, oggi o domani – occorre aggiungere che la dematerializzazione abbraccia anche l'energia e i rifiuti. L'*indicatore dell'intensità energetica* misura la quantità d'energia necessaria a produrre un dato ammontare di Pil. Esso mostra, lungo gli ultimi 200

³ L'ultima generazione è rappresentata dalle nanotecnologie e biotecnologie, in grado di ricondurre a dimensioni microscopiche funzioni in precedenza svolte da materie prime a grandezza 'naturale'.

anni, per il complesso dei paesi sviluppati una forma a campana, che segnala come, da un certo periodo in poi, date quantità di beni sono ottenute con un minore consumo energetico. In secondo luogo, si rileva che – in termini di composizione del prodotto e di tecniche usate – la crescita del Pil sta avvenendo senza la crescita congiunta di molti inquinanti⁴. È facile rendersi conto che le argomentazioni di principio non confutano quelle di fatto, né queste ultime confutano le prime. Come valutare dunque il teorema della tecnologia inesauribile? Cercando di verificare tempi e entità di forze e controforze in gioco: sarà questa l'impostazione che adesso seguiremo.

Riassumiamo. Mentre dunque il primo teorema è da considerarsi smentito, il secondo presenta una dubbia validità da provare in un quadro di tendenze e controtendenze. L'immagine che ben dipinge la nostra condizione umana è quella dell'*economia dell'astronauta*: la terra è una singola astronave, senza alcuna risorsa illimitata, che è capace di riprodurre le condizioni del proprio funzionamento soltanto ricevendo energia solare⁵. Gli ecologi chiamano *produzione netta primaria* l'energia solare trasformata per fotosintesi dai produttori primari (alghe e piante) meno l'energia che serve agli stessi produttori primari per vivere e riprodursi. L'uomo ne utilizza il 25%. Ma cosa comporta questo, in termini di impatto dell'uomo sull'ambiente? Secondo la formula di Ehrlich-Holdren-Harrison: impatto ambientale = popolazione × consumo procapite × impatto ambientale per unità di consumo, ossia $I = P \times A \times T$. Esaminiamo i termini della formula.

Fattore P

Risulta notevolmente aumentato. Tuttavia la crescita demografica è in frenata. Alla fine del XXI secolo, la popolazione mondiale dovrebbe stabilizzarsi intorno ai 9-10 miliardi ossia il 20-30% meno di quanto si prevedesse 30-40 anni addietro. Ciò per una maggiore educazione di base, per l'entrata delle donne nel mondo del lavoro, per le maggiori opportunità di lavoro non agricolo nei PVS, per la diffusione delle moderne tecniche di contraccezione. Tuttavia, già oggi in Asia e Africa vive il 71,2% della popolazione. Il differenziale di crescita a favore dei PVS rischierà di accentuare ancor più le disparità tra questi e i paesi sviluppati.

⁴ Per una documentazione di quest'ultima affermazione, nonché di quelle subito precedenti, si veda Emilio Gerelli, *Società post-industriale e ambiente*, Laterza, Bari, 1995.

⁵ Nel 1983 la Commissione Brundtland dell'ONU introdusse il concetto di sviluppo sostenibile, definito come «uno sviluppo che va incontro ai bisogni della generazione attuale senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro». Esso riconosce che se l'ecosistema si deteriora, si riduce la capacità dell'economia di generare reddito reale in futuro. La sostenibilità dello sviluppo richiederebbe nel tempo: a) rispetto alle risorse semi-rinnovabili, una simmetria quali-quantitativa tra prelievi e restituzioni di risorse all'ambiente; b) rispetto alle risorse esauribili, un tasso di prelievo non superiore a quello di ritrovamento di nuove riserve della stessa risorsa o di un suo succedaneo.

POPOLAZIONE MONDIALE	RAGGIUNTA NEL
1 miliardo	1804 (tutta la storia umana)
2 miliardi	1927 (dopo 123 anni)
3 miliardi	1960 (dopo 33 anni)
4 miliardi	1974 (dopo 14 anni)
5 miliardi	1987 (dopo 13 anni)
6 miliardi	1999 (dopo 12 anni)
	Proiezioni future
7 miliardi	2013 (dopo 14 anni)
8 miliardi	2028 (dopo 15 anni)
9 miliardi	2054 (dopo 26 anni)

Fattore A

Gandhi ricordava come, per la sua rivoluzione industriale, l'Occidente avesse avuto bisogno della metà delle risorse del pianeta. E si chiedeva di quanti pianeti avrebbe bisogno un paese come l'India per raggiungere il livello di benessere dei paesi avanzati.

I consumi procapite di energia sono aumentati di 3 volte dal 1850 ad oggi, ma con profonde disuguaglianze: un cittadino statunitense consuma 472 volte l'energia di un abitante del Ciad. La Terra non può sostenere la capacità di consumo degli statunitensi, se questa si estendesse uniformemente a tutti.

Dall'inizio degli anni 1990, il Center for Science and Environment di New Dehli ha iniziato a calcolare le emissioni nazionali di gas a effetto serra in base alla popolazione (eguale diritto procapite ad inquinare). Risulta che 1 americano è responsabile dell'emissione di gas serra quanto 19 indiani, 107 cittadini del Bangladesh, 268 nepalesi.

Fattore T

L'impatto ambientale per unità di consumo varia molto passando da un bene materiale all'altro o da un'attività umana all'altra. Grazie alla ricerca mercantile delle tecniche efficienti, nei paesi sviluppati sono costantemente diminuite – lo si è visto poco sopra – sia l'intensità energetica (energia consumata per unità di prodotto), sia l'intensità materiale (materia consumata per unità di ricchezza prodotta). Anche la produzione di inquinanti procapite in funzione del reddito presenta, secondo vari studi, una forma ad U rovesciata, tende prima a crescere e poi a diminuire con la ricchezza. Ad esempio, la quantità di carbonio rilasciata in atmosfera per unità di energia consumata si è ridotta di almeno un terzo dal 1850 ad oggi, soprattutto per la progressiva transizione dal carbone al petrolio al gas naturale, nonché alla crescita di fonti energetiche che non comportano l'emissione di anidride carbonica (idroelettrico, nucleare, solare, eolico), nonché per l'aumentata efficienza dei processi produttivi.

Pertanto il fattore T, legato alla tecnologia e quindi al reddito, può diminuire nel tempo. Si riduce però in misura tale da provocare una riduzione di I nell'equazione dell'impatto ambientale? Esso si è ridotto molto meno di quanto non siano cresciuti i fattori P e A. Cosicché I è aumentato di circa 10 volte negli ultimi 150 anni:

$$[\delta]I_{\text{energia } 1850/2000} = [\delta]P \times [\delta]A \times [\delta]T = 5 \times 3 \times 0,67 = 10 \text{ ca.}$$

Riassumiamo. Se diamo credito ai demografi, secondo cui la popolazione mondiale si stabilizzerà intorno ai 9-10 miliardi, essa non inciderà ulteriormente sulla dinamica dell'impatto ambientale.

Il livello di pressione dell'uomo sulla biosfera dipenderà dagli altri due fattori e prospetterà due scenari possibili:

A) Crescita economica ecologicamente non sostenibile

Il prodotto $P \times A$ aumenta più di quanto T diminuisca:

$[\Delta](P \times A) > [\Delta] 1/T$ pertanto I aumenta

B) Sviluppo economico ecologicamente sostenibile

Il prodotto $P \times A$ diminuisce o comunque aumenta meno di quanto T diminuisca:

$[\Delta](P \times A) < [\Delta] 1/T$ pertanto I si stabilizza o diminuisce

Entrambi gli scenari segnalano che – anche ipotizzando ottimisticamente sia una stabilizzazione della popolazione, sia l'accelerazione di innovazioni tecnologiche proambientali – se il fattore A non si stabilizza o tende a diminuire, la sostenibilità rimane impraticabile.

I consumi medi procapite di beni materiali ed energetici debbono fermarsi o addirittura regredire.

Le economie di mercato – già lo abbiamo notato – passando verso l'attuale società dell'informazione tendono a smaterializzare e a deenergizzare la produzione: per produrre la stessa quantità di ricchezza si usa meno materia e meno energia⁶. Ma rispetto all'impatto ambientale non conta il consumo di materia o di energia rispetto al prodotto, bensì i *livelli globali* di consumo: sono questi che appesantiscono l'impronta umana sull'ambiente⁷. L'OCSE insiste, nei suoi Rapporti sull'ambiente, su questo punto: l'aumento globale del PIL più che controbilancia gli effetti benefici della riduzione dell'intensità di utilizzo delle risorse naturali. «Gli effetti di scala della crescita economica hanno più peso dei miglioramenti dell'efficienza».

Tuttavia per un verso l'economia di mercato si fonda sull'aumento illimitato dei consumi e, per l'altro verso, nessuno può togliere ai PVS il diritto a migliorare il proprio benessere. Due esempi, uno sul lato del consumo, l'altro sul versante produttivo:

⁶ Se questa affermazione è corretta sotto il profilo dell'evoluzione tecnologica, essa rischia di essere smentita sul versante dei modelli di consumo. Per limitarci ad un solo esempio, i Suv o fuoristrada coprono negli USA il 40% delle immatricolazioni di automobili nuove. Così l'umorista Michele Serra descrive le conseguenze: «Tre tonnellate di peso, sei metri di lunghezza, il prezzo di un appartamento, consumi da cacciatorpediniere, una spiccata tendenza a ribaltarsi nei fossi, il primato indiscusso nelle statistiche degli incidenti mortali, l'evidente insensatezza di usare un autoblindo per accompagnare a scuola i figli».

⁷ «A livello globale siamo di fronte a quella che è stata chiamata una "dematerializzazione relativa", perché in assoluto è comunque cresciuto il prelievo di risorse energetiche e di materie prime, sono cresciute le aree naturali convertite (per urbanizzazione, agricoltura o degrado), sono aumentate le emissioni climalteranti e idriche e i rifiuti rilasciati nell'ambiente. Ma ciò è avvenuto a un tasso inferiore rispetto al passato e con un'intensità inferiore a quella della crescita economica». Legambiente, *Ambiente Italia 2002*, Edizioni Ambiente, Milano, p.44.

- a) A che serve migliorare l'efficienza energetica delle automobili in termini di emissioni, se il parco automobilistico raddoppia ogni dodici anni?
- b) Modernizzandosi, Cina o India immettono nel pianeta altra anidride carbonica. Ma chi può impedirglielo? Il 30% dei cinesi, 300 milioni di persone, non ha mai avuto l'elettricità. Hanno diritto ad avere una lampadina, ma ciò significa creare dighe e bruciare carbone. Chi gli dice: "non fatelo, perché aumentate l'effetto serra?"

Herman Daly e altri hanno pertanto proposto non la fine dell'incremento della ricchezza delle nazioni, ma l'inizio di uno sviluppo *senza crescita nella produzione e nel consumo dei beni materiali*. L'economia continuerebbe a crescere grazie a beni immateriali quali educazione, formazione, cultura, turismo, salute, processi di socializzazione, qualità dell'ambiente.

Una volta esaudite le esigenze fondamentali per l'intera popolazione mondiale, la crescita ulteriore dei beni materiali non è più molto importante per migliorare il benessere umano⁸.

Come possiamo concepire e misurare questo "sviluppo senza crescita"? Ricordiamo due tra gli indicatori più famosi che sono stati proposti al posto del PIL.

ISEW *Indicator of sustainable economic welfare*: $Cdy + PE + NI + Nmb - DE - E - Dnc$

Dove Cdy = spesa privata per consumi modificata per tenere conto della distribuzione del reddito;

PE = spesa pubblica; NI = investimenti netti; Nmb = benefici non direttamente monetizzabili;

DE = spese private difensive; E = costo dell'inquinamento; Dnc = perdita del capitale naturale.

Dagli anni '70, agli aumenti del PIL americano non corrispondono aumenti del benessere economico sostenibile.

Passiamo ora al GPI *Genuine Progress Indicator*: voci di calcolo.

⁸ Alcuni economisti apocalittici, come Serge Latouche, affermano che l'idea di uno sviluppo a crescita zero non sta in piedi. Possiamo riciclare le monete di metallo usate, essi dicono, ma non le molecole di rame disperse dall'uso: non sarebbe dunque immaginabile uno sviluppo che non sia anche una crescita dell'entropia, in quanto «non possiamo produrre frigoriferi, automobili o aerei a reazione 'migliori e più grandi' senza produrre anche dei rifiuti 'migliori e più grandi'». L'umanità dovrebbe orientarsi, a loro avviso, verso una *decrescita conviviale*, in cui comportamenti frugali nel consumo si uniscono a più intense relazioni interpersonali. Questo ragionamento confonde beni materiali e beni immateriali: mentre i primi distruggono materia e consumano energia, i secondi si limitano quasi soltanto a consumare energia. Mentre però una forma di materia non è sostituibile con un'altra – non possiamo continuare ad ottenere lo stesso numero di pizze, diminuendo sempre la quantità di farina e aumentando il numero dei forni o quello dei cuochi – le forme di energia sono, oltretutto economizzabili grazie a migliori tecnologie, rimpiazzabili tra loro.

	Consumi privati
Costi economici non inclusi nel PIL	Aggiustamento per distribuzione disomogenea dei redditi Valore netto dei prestiti concessi e quelli ottenuti (con l'estero) Costo dei beni durevoli
Costi sociali non inclusi nel PIL	Costo della criminalità Costo degli incidenti automobilistici Costo dei trasferimenti casa-lavoro Costo della divisione di famiglie Perdita di tempo libero
Costi ambientali non inclusi nel PIL	Costo della sottoccupazione Costo per la riduzione dell'inquinamento urbano Costo dell'inquinamento idrico Costo dell'inquinamento atmosferico Costo dell'inquinamento acustico Perdita di terre umide Perdita di terre agricole (<i>farmlands</i>) Riduzione di risorse non rinnovabili Costo di danni ambientali di lungo termine
Benefici ignorati dal PIL	Costo dell'impoverimento dell'ozono Perdita di antiche foreste Valore del lavoro domestico e delle cure familiari Valore del lavoro volontario Servizi offerti dai beni durevoli Servizi offerti da strade e autostrade Capitale investito netto

Il GPI procapite 2000 per gli USA valeva \$9.550 a fronte di un PIL procapite pari a \$33.497.

Approfondimento: l'impronta ecologica

L'impronta ecologica misura la quantità di terreno necessaria al nostro sostentamento. Essa valuta sia le risorse naturali che usiamo, sia i rifiuti gli scarti e le emissioni che derivano dai processi produttivi. Il consumo di un kg di carne bovina comporta un'impronta che varia tra i 150 m² e i 300 m² e corrisponde alla frazione di terreno utilizzato per il pascolo e la produzione di mangimi e all'energia utilizzata per la trasformazione e il trasporto. L'impronta ecologica legata all'uso dell'automobile – ipotizzando di percorrere 10 km ogni giorno lavorativo – è circa 1500 m², 10 volte maggiore di quella della bicicletta e 5 volte più grande di quella di un mezzo pubblico. Dividendo la terra e il mare biologicamente produttivi per gli abitanti del pianeta, risulta che ciascuno di noi ha a disposizione circa 2 ettari. Oggi un cittadino degli Usa ha bisogno di oltre 5 volte lo spazio medio mondiale a sua disposizione.

LETTURA: LA ENVIRONMENTAL KUZNETS CURVE

L'ipotesi che la crescita economica abbia, prima o poi, un effetto benefico sull'ambiente è stata ribattezzata tra gli addetti ai lavori come la *Environmental Kuznets Curve* (EKC). Essa esprime l'idea che una relazione tra crescita economica e degrado ambientale sia crescente

prima, ossia per livelli di Pil relativamente bassi, e decrescente poi, ossia per livelli di reddito procapite relativamente alti.

Non c'è dubbio che la EKC sia apparentemente un innocuo artifatto statistico che funziona collassando in una relazione bidimensionale (appunto quella tra crescita del Pil e emissione di agente inquinante) un insieme di effetti e contro-effetti tra aspetti diversi sia del comportamento umano sia dei meccanismi biologici e biopolitici, non per ultimi la crescita della popolazione. E tuttavia per sfruttare tutte le sue implicazioni normative, questo risultato statistico, ottenuto applicando tecniche econometriche su *cross sections* di paesi diversi osservati in un medesimo istante temporale, fa uso di assunti a dir poco controversi. Tra questi l'idea di un sentiero temporale di sviluppo degna dello storicismo più ortodosso, secondo cui l'esperienza di paesi ricchi (e virtuosi) sarà seguita dai paesi poveri (e viziosi) non appena questi ultimi raggiungeranno i livelli di Pil dei primi.

Non c'è bisogno di essere economisti per sostenere che la qualità ambientale genericamente intesa migliorerà solo se una serie di fattori, non per ultimo di natura economica, opereranno insieme in modo sinergico. Così non si tratta solo dell'*effetto di composizione* del Pil, in altre parole il passaggio da un'economia agricola (limitatamente inquinante) a una industriale (fortemente inquinante) a una basata sui servizi (limitatamente inquinante), ma anche dell'*effetto tecnologico* della crescita che con l'utilizzo di tecnologie meno inquinanti vede limitare i danni potenzialmente ingenti dell'aumentato uso di risorse naturali necessario per aumentare il Pil (*l'effetto di scala*).

Un aspetto particolarmente controverso riguarda il *trasferimento di tecnologie pulite* dai paesi ricchi ai paesi poveri. Alcuni sostengono che le politiche commerciali di apertura al commercio estero possono incidere limitando l'impatto negativo della crescita economica sull'ambiente (appunto grazie al trasferimento di tecnologie pulite operato dalle multinazionali). Altri invece rilevano che quelle politiche provocano globalmente una *race to the bottom* incoraggiata dalla deregolamentazione dei mercati, finalizzata a mantenere sul territorio nazionale la presenza di attività produttive che seppure inquinanti producono occupazione.

Altri aspetti cruciali nello spiegare come all'aumentare del Pil si possano raggiungere livelli più elevati di qualità ambientale, sono la *domanda di qualità ambientale* e quegli *aspetti istituzionali* (ad esempio la trasparenza sugli effetti degli agenti inquinanti), politici (regimi effettivamente democratici) e giuridici (l'esistenza di leggi che limitano la corruzione e sanzionano pene per coloro, persone o imprese, che inquinano). E visto che siamo noi che domandiamo qualità ambientale (ad esempio offrendo contributi finanziari a organizzazioni che si occupano dell'ambiente, o comprando azioni di imprese che non inquinano), il discorso torna su come, e se, questa domanda aumenti di intensità a mano a mano che il Pil procapite aumenta, e venga percepito e manipolato dal regime politico per giustificare o cambiare una data politica di sviluppo.

Infine, non convince l'approccio a problemi ambientali in cui l'unità di analisi è l'economia nazionale anziché quella globale. Ad esempio è lecito chiedersi se una EKC davvero esiste per i paesi poveri, intrappolati dalle regole dell'economia globale nella produzione di prodotti industriali inquinanti che i paesi ricchi hanno da tempo smesso di produrre ma non di consumare. Come non è chiaro quanto efficace possa essere una politica ambientale propinata da un regime politico *nazionale*, anziché da un coordinamento di politiche ambientali a livello *sovranaZIONALE*, quando l'agente inquinante è, come nel caso del biossido di carbonio (CO₂, l'agente maggiormente responsabile dell'effetto serra), un agente *globale*. In questi casi il ruolo di protocolli, quali quello di Kyoto, sono assolutamente necessari (quando non si limitano a soluzioni basate sulle solite regole di mercato come i *carbon credits*) e nessuna crescita economica per se sarà sufficiente a salvare il pianeta da disastri ecologici.

E se poi dopo tanti casi studiati (con diversi agenti inquinanti, diversi paesi, diversi regimi politico-istituzionali) ci rendiamo conto che una svolta virtuosa verso il tratto decrescente

della EKC può essere troppo lontano o addirittura non esistere, forse sarebbe bene cominciare a immaginare un modo di governare la società liberato dall'assillo dell'espansione, della crescita, dell'aumento del Pil⁹.

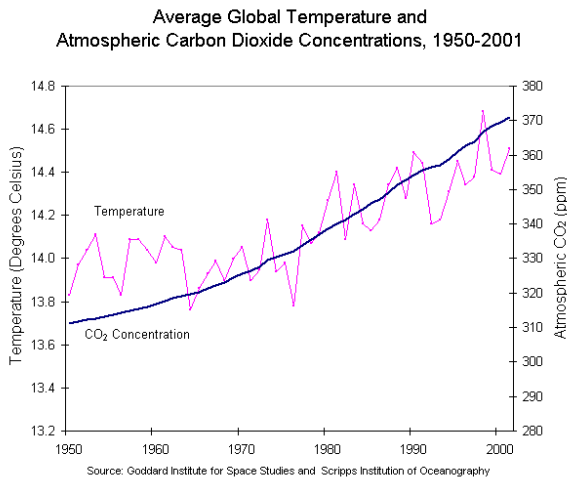
⁹ Da un articolo di Elisabetta Magnani, University of New South Wales, Sidney.

Lezione 14

I disastri naturali

IL CAMBIAMENTO DEL CLIMA GLOBALE

Il cosiddetto *effetto serra* è l'aumento della temperatura terrestre causato da alcuni inquinanti atmosferici – l'anidride carbonica, insieme all'ossido d'azoto e al metano – i quali formano una sorta di barriera (appunto come in una serra) che impedisce ai raggi infrarossi provenienti dal sole di disperdersi nell'atmosfera, provocando il riscaldamento dell'ambiente terrestre, lo scioglimento dei ghiacciai e l'innalzamento del livello del mare, con effetti di perturbazione climatica di grande portata per la salute umana e per le coltivazioni. A sua volta, l'accumulo di gas quali l'anidride carbonica (CO₂) è causato dal prevalente impiego dei combustibili fossili.



I cambiamenti climatici appaiono drammaticamente rapidi:

LETTURA

In Italia il 2003 è stato l'anno più caldo negli ultimi 250 anni; le fioriture, le vendemmie e i raccolti avvengono in media in Toscana – lo ha rilevato l'Istituto di biometeorologia del Cnr di Firenze – con 15 giorni d'anticipo, e le date di passaggio dei migratori sono cambiate; nel mare della Liguria, dall'estate 2003 è facile pescare i barracuda, ormai inseriti come nuova specialità culinaria nei menù dei ristoranti; sono tornati i presupposti climatici per la diffusione della malaria, e siamo assaliti dalla zanzara tigre, sebbene per fortuna manchino le condizioni sociosanitarie che facilitano lo sviluppo della malattia.¹

¹ «Sono i numeri a dirci che il clima sta cambiando e lo spartiacque si colloca attorno al 1990. Prendiamo come campione il mese di ottobre nell'Italia centrale nell'ultimo mezzo secolo. Nella prima decade del mese si sono registrate temperature superiori a 25 gradi nel 50% degli anni nel periodo 1950-1990: dopo il 1990 si è arrivati al 100% degli anni. Siamo di fronte a una significativa modifica del ciclo delle stagioni che rappresenta uno sconvolgimento per il ritmo vitale di animali e piante. In questi giorni ad esempio vediamo che da una parte

La buona notizia del surriscaldamento è che meno persone muoiono di freddo. La cattiva è che esse sono più che bilanciate dai *morti per ondate di calore e per le malattie* che si svilupperanno a causa del calore e dell'umidità presenti in un mondo soffocato dall'effetto serra. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, il riscaldamento globale costa oggi 150 mila vite all'anno e il bilancio raddoppierà entro il 2030.

Questi decessi correlati al caldo si sommeranno alle morti supplementari causate dallo *smog fotochimico più intenso* generato dalle temperature più elevate in centinaia di grandi città da Città del Messico a Milano. Alcuni studi prevedono molti più casi di asma, dovuti all'aumento dell'inquinamento atmosferico e al probabile aumento della frequenza dei temporali, una tra le cause scatenanti.

Il surriscaldamento dell'acqua causerà *epidemie* di malattie che si trasmettono attraverso l'acqua, tra cui il colera, nelle zone dalle carenti condizioni igieniche. Disastri climatici come le grandi alluvioni e le tempeste, garantiranno di sicuro le condizioni ideali per lo sviluppo di tali malattie. Le epidemie in aumento riguarderanno malattie come la malaria, la febbre dengue, encefaliti, meningiti, colera, diarrea e altre piaghe. Alcune malattie regionali potrebbero rinvigorirsi. Tra queste, ad esempio, la febbre della Rift Valley nell'Africa orientale, il virus del fiume Ross e le encefaliti della Murray Valley di cui sono portatrici le zanzare, e il morbo di Lyme in Canada. Nel frattempo, le tossine generate biologicamente, che si accumulano nel plancton marino, possono diventare un grande problema a causa del riscaldamento delle acque. Alghe tossiche si svilupperanno nelle acque costiere, in particolare in Asia. Le tossine biologiche che proliferano grazie al riscaldamento marino, come ad esempio la ciguatera, potrebbero allargare il raggio d'azione fino alle più alte latitudini.

Si accentuerà la *desertificazione* di vaste zone del pianeta. Il 27% dell'Italia corre questo rischio. In Cina il deserto guadagna 2.500 km quadrati l'anno e la siccità è così grave che nel 1997 il Fiume Giallo si è seccato per 226 giorni prima di raggiungere il mare.

L'innalzamento delle temperature nella zona equatoriale del Pacifico, generano *El Niño*: una corrente calda anomala, che si forma con frequenza irregolare lungo la costa del Perù e si diffonde verso ovest fino a interessare l'Australia e l'Asia. I suoi effetti sono devastanti. In Centramerica, e talvolta fino alla California, si verificano piogge torrenziali con alluvioni, e gli uragani sono più numerosi e più potenti del solito. In Australia e Asia, piuttosto, le temperature crescono vertiginosamente e il clima asciutto favorisce giganteschi incendi. Il suo ciclo si conclude in media in 4 anni con la nascita della Niña, corrente oceanica fredda. Nel 1997-98 El Niño uccise migliaia di persone e provocò 20 miliardi di dollari di danni. Il suo ritorno è previsto per il 2005 dalla Noaa (National Oceanic and Atmospheric Administration).

Secondo i recentissimi studi dell'Hadley Center, ufficio studi del British Meteorological Office, se l'attuale trend di emissione dei gas serra resterà inalterato, entro il 2100 vi saranno 8,8 gradi in più (mentre tra l'anno 1000 ed il 1860 la temperatura planetaria è variata di pochi decimi di grado, e di quasi 0,8°C tra il 1860 e il 2000). L'Ipcc (Gruppo intergovernativo sull'evoluzioni climatiche) dell'Onu aveva ipotizzato una forchetta di possibili aumenti di temperatura in cui si arrivava ad un massimo di 5,8 gradi e prevedeva nel 2100 un innalzamento delle acque, una delle conseguenze del fenomeno, di circa un metro. Ciò provocherebbe, tra l'altro, la fine di interi arcipelaghi come le Maldive, le Seychelles, le Mauritius, le Fiji; lo sfollamento di 150 milioni di persone già entro il 2050 (tutte le economie del mondo sono lungo la costa. Immaginiamo un aumento di mezzo metro d'acqua nel Bangladesh o in Egitto: un disastro ecologico con milioni di persone

mosche e zanzare tigre sono ancora ben presenti, e dall'altra stanno fiorendo sia le rose che la spirea, la siepe dai fiori bianchi spesso utilizzata nei giardini pubblici. Ma anche altre specie iniziano a prepararsi per una stagione estiva che in realtà si sta concludendo. È successo anche l'anno scorso: c'è stata una disastrosa fioritura delle mimose a gennaio seguita da una gelata». Gianpiero Maracchi, direttore dell'Istituto di biometereologia del Cnr di Firenze. Dall'intervista a "La Repubblica", 1 novembre 2004.

coinvolte); circa il 30% delle terre coltivabili verrebbe devastato dall'inondazione diretta, dalla crescita degli uragani e dalla salinizzazione delle falde idriche; l'incidenza di eventi climatici estremi – giornate di gran caldo, alluvioni e siccità – tenderà ad aumentare.

Esaminiamo meglio alcune delle notizie appena riportate.

Distinguiamo tra *weather* e *climate*: il primo è il tempo meteorologico, che dipende da fattori locali ed è difficile da prevedere; il secondo è il tempo mediato su 30-40 anni. Rispetto al secondo, possiamo basarci anche sui dati del passato: se ad esempio preleviamo del ghiaccio antico in Antartide, abbiamo una curva dei salti della temperatura negli ultimi 70.000 anni. Vi è una *correlazione costante*, come è mostrato nella figura sopra per pochi anni vicini ad oggi, *tra temperatura e anidride carbonica*.

Sulla base di un'analisi sistematica dei cambiamenti osservati nelle temperature medie, negli schemi e nell'intensità delle precipitazioni, nel livello del mare, nelle nevi e negli strati di ghiaccio, nei modelli di circolazione atmosferica e oceanica e degli ecosistemi, concludiamo con ragionevole certezza che stiamo ora assistendo ai primi effetti dell'aumento dei gas-serra nell'atmosfera. Almeno parte dei cambiamenti osservati dovrebbe essere attribuita ai cambiamenti climatici indotti dall'uomo.

I cambiamenti climatici in ogni particolare regione della Terra vanno di pari passo con i cambiamenti nella natura e nella frequenza di *eventi meteorologici estremi*. Le modifiche ai valori medi hanno conseguenze nell'intensità degli eventi estremi. Pertanto è possibile affermare che la serie recente osservata di eventi meteorologici estremi è influenzata dalle maggiori temperature medie. Ciò implica che almeno parte dei danni causati dagli eventi meteorologici estremi è dovuta ai cambiamenti indotti dall'uomo. Giungiamo a questa conclusione con ragionevole ma non assoluta certezza, poiché *due pur solide correlazioni non sono di per sé nessi causali*, ossia perché esiste qualche remota possibilità che i cambiamenti osservati possano essere attribuiti anche alla variabilità naturale del clima.

È dunque ragionevole pensare che solo la limitazione delle emissioni nette di gas-serra sia in grado di ridurre il tasso di cambiamento climatico, e quindi i danni sociali ed ecologici prevedibili. Prevedendo le problematiche distributive e i maggiori rischi per la società, oggi l'unica ragionevole risposta alla sfida imposta dai cambiamenti climatici è un'azione immediata che metta in atto immediate misure di controllo delle emissioni.

Sono passati tredici anni dal primo accordo sulla necessità di imporre limiti alle emissioni di gas serra raggiunto durante il Vertice per la Terra di Rio de Janeiro. Durante lo scorso decennio le emissioni globali di CO₂ sono cresciute in media dell'1.4% l'anno. Si tratta di un valore inferiore a quello di 2.1% registrato negli anni settanta ed ottanta. Tuttavia il rallentamento è principalmente dovuto al collasso delle economie comuniste in Russia e nell'Europa orientale all'inizio del decennio, piuttosto che ad una migliore performance delle economie capitaliste. Tra il 1990 ed il 2000 gli Stati Uniti, i principali responsabili mondiali di emissioni di gas serra, le hanno aumentate del 13%, disattendendo l'impegno assunto durante

il Vertice di Rio di mantenere le emissioni per il 2000 al medesimo livello del 1990.

Il Protocollo di Kyoto, firmato nel 1997 da 178 paesi, prevede una riduzione media mondiale delle emissioni dei gas responsabili dei cambiamenti climatici del 5,2% rispetto alle emissioni del 1990. Perché il protocollo entrasse in vigore era necessaria la ratifica da parte della maggioranza dei Paesi (devono rappresentare una quota di almeno il 55% dell'anidride carbonica emessa nel 1990 dal mondo industrializzato). Ciò è accaduto solo nel settembre 2004 con l'adesione della Russia, mentre mancano all'appello gli Stati Uniti, che da soli producono circa un quarto delle emissioni globali. Gli scienziati pessimisti calcolano che anche con l'applicazione del Protocollo di Kyoto si effettuerebbe il 3% dello sforzo necessario ad arginare l'effetto serra.

LETTURA: PETROLIO SENZA ALTERNATIVE²

Le turbolenze sul mercato del greggio rendono opportuna qualche pacata riflessione sugli *scenari energetici futuri*. La persistente crescita del prezzo del petrolio ripropone infatti la questione della sostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, crucialmente basato sul consumo di fonti fossili di energia. Ma mentre la preoccupazione generale è, come sempre, concentrata sugli effetti di breve periodo su crescita e inflazione, resta ancora scarsa l'attenzione dedicata a questioni di fondo come le opzioni energetiche possibili per le prossime decadi. Gli esperti concordano sul fatto che il petrolio, o più in generale le fonti fossili di energia, saranno in giro ancora per parecchio tempo. Dagli anni Settanta a oggi, la preoccupazione ambientale-climatica si è affermata e ha portato a politiche di regolamentazione. Ma resta ancora vero che il maggiore *fattore di risparmio energetico* è l'aumento del prezzo del petrolio: è questo l'elemento che induce e ha indotto una riduzione dell'intensità energetica dei processi produttivi, e come tale ha contribuito a contenere le emissioni di gas-serra. Altrettanto vero è che nessuna nuova opzione energetica su larga scala, in particolare nel campo della generazione elettrica, la più energivora delle attività produttive, è stata introdotta negli ultimi trent'anni. Se si eccettua il nucleare. Quanto alle *fonti rinnovabili*, Chip Goodyear, amministratore delegato di Bhp Billiton, società globale attiva nel settore delle risorse naturali, ha dichiarato al recente World Energy Congress di Sydney, che le fonti energetiche verdi resteranno relativamente *insignificanti* almeno per i prossimi venti anni. Le previsioni dicono che i combustibili fossili saranno l'87 per cento delle fonti primarie di energia, un punto percentuale in più di oggi. Sulla scia della corsa del prezzo del petrolio di quest'anno infatti non saranno probabilmente intrapresi investimenti in rinnovabili: i prezzi dell'oro nero dovranno restare alti a lungo perché qualcosa cambi. "L'industria ha bisogno di altre brutte notizie dal prezzo del petrolio perché si sposti sulle fonti rinnovabili", sostiene Andrew Oswald, professore di Economia all'università di Warwick. Una recente pubblicazione dell'Iea, l'agenzia internazionale dell'energia dell'Ocse, nota che la quota di finanziamento pubblico alla ricerca e sviluppo in campo energetico destinata alle rinnovabili è decrescente, in contraddizione con le asserite intenzioni di molti governanti dei paesi sviluppati. Nel mondo, le rinnovabili coprono solo il *2,1 per cento degli usi energetici*. Ciò nonostante molti paesi si stanno muovendo: il ministro dell'Industria spagnolo ha annunciato lo scorso agosto l'obiettivo di accrescere del 12 per cento entro il 2010 la quota delle rinnovabili sul consumo primario di energia, particolarmente energia solare e produzione di biodiesel. Così il governo giapponese ha predisposto un piano per

² Riportiamo un articolo di Marzio Galeotti, dell'Università di Milano, apparso in <http://www.lavoce.info/>.

l'incremento dell'uso delle biomasse con obiettivi specifici di aumento della generazione elettrica al 2010. Gli inglesi, sempre entro il 2010, dovrebbero produrre con fonti rinnovabili il 10 per cento dell'elettricità. Questa quota è già pari al 20 per cento in Danimarca, soprattutto energia eolica. L'Energy Information Administration statunitense ha simulato gli effetti della proposta McCain-Lieberman di introdurre un tetto alle emissioni di gas-serra sulla quantità di rinnovabili utilizzate: nel 2025 esse sarebbero il doppio di quanto proiettato nel caso di assenza del tetto. Infine, il nostro paese ha introdotto l'obbligo per i produttori di elettricità di garantire a partire dal 2002 una quota pari al 2 per cento della generazione termoelettrica con nuova elettricità generata da fonti rinnovabili. Tutto bene, dunque? Non proprio, come mostra il fatto che la Commissione europea ha deciso alcuni mesi fa di abbandonare gli obiettivi di produzione di energia a mezzo di rinnovabili fissati per il 2010 (12 per cento nei paesi Ue-15 e 21 per cento nei paesi Ue-25), in quanto non raggiungibili, e ha rinunciato per il momento a fissarne dei nuovi per il 2020. Una brutta figura addebitata ai responsabili dei paesi membri che non hanno mostrato la capacità e la determinazione di voler raggiungere gli obiettivi prefissati. Se ne riparlerà nel 2007. In sostanza, non pare al momento esservi alternativa che, in termini di tempo, costi e quantitativi, possa sostituire l'oro nero in tempi ragionevoli. Dei nuovi sistemi energetici ipotizzati all'indomani del primo shock petrolifero, dalla fusione e fissione nucleare, dai bio-carburanti alle varie fonti rinnovabili – solare, geotermico, eolico, biomasse – nessuno è emerso come l'alternativa con la "a" maiuscola. Pensare all'*idrogeno*, e alle automobili con celle a combustibile, significa adottare un orizzonte che parte dal 2035 in poi. Diceva Scientific American del maggio 2004: "Ci si può aspettare che lo sviluppo di auto con celle a combustibile, al contrario delle cosiddette ibride, proceda secondo gli stessi tempi del volo umano su Marte progettato dalla Nasa e che abbia lo stesso grado di probabilità".

La biodiversità

Circa il 50% della superficie terrestre è stata modificata direttamente dall'intervento umano, con significative conseguenze per la *biodiversità*³. Così, gli ambienti marini e costieri si stanno drammaticamente alterando. Il 50% degli ambienti di mangrovie sono stati eliminati e la metà delle zone umide sono state distrutte; circa il 22% delle zone marine di pesca sono state ipersfruttate o esaurite ed il 44% è al limite dell'esaurimento; i tassi di estinzione delle forme di vita sono notevolmente incrementati sia negli ecosistemi marini che terrestri.

È forse il problema ambientale di cui si ha la minore consapevolezza, ma che non è il meno grave. Si pensi a come, darwinianamente, funzionano gli esseri viventi. Ad esempio, il sistema immunitario del nostro corpo è in apparenza subottimale: un serbatoio enorme di anticorpi eterogenei, che, quasi tutti, resteranno sempre latenti. Eppure non si tratta di uno spreco. Di fronte all'attacco di un nuovo agente patogeno, infatti, la popolazione di anticorpi si mobilita, attivando i membri più in grado di adattarsi all'invasore, assorbendolo-eliminandolo. Così accade in generale nel mondo vivente.

La biodiversità è non soltanto essenziale, ma esercita la propria azione su tempi necessariamente lunghi. È il problema dello scarto tra tempi biologici – i graduali percorsi di selezione-adattamento – e tempi storici – cambiamenti rapidissimi che,

³ S'intende per biodiversità la varietà degli organismi viventi di tutti i generi – animali, piante, funghi e microrganismi – che vivono in una determinata zona. È il risultato di oltre tre miliardi di anni di evoluzione.

avviatisi localmente, possono generare effetti sistemici. Questo scarto lo si constata col famoso caso della rana nella pentola. Se si mette una rana a scaldare in una pentola, ci si aspetta che salti fuori. La rana, invece, resta immobile finché non muore. Il sistema di sopravvivenza della rana non ha previsto di doversi adattare in un tempo così breve a un cambio di temperatura così forte. Analogamente, noi uomini e gli altri organismi viventi potremmo abituarci al cambiamento climatico globale, se esso avvenisse in maniera graduale lungo un tempo lungo. Poiché invece avviene molto rapidamente, manca la risposta biologica interna, il meccanismo darwiniano per adattarci.

La vulnerabilità sociale

Negli ultimi decenni, due trend sociali su scala globale hanno accresciuto la nostra vulnerabilità nei confronti delle avversità naturali: la migrazione verso coste e città e la fortissima espansione edilizia. Si calcola che circa il 37% della popolazione mondiale (più di due miliardi di persone) viva a non più di 100 chilometri dalle coste, che sono particolarmente esposte a tempeste, uragani, inondazioni, fenomeni di erosione, maremoti e conseguenze delle alluvioni. [...] Anche le città hanno avuto una crescita esplosiva: rispetto al 1950, la popolazione delle aree urbane è quadruplicata, tanto da costituire circa la metà dell'intera popolazione mondiale, con un tasso di crescita tre volte superiore a quello della popolazione rurale. Tra l'altro molte città sorgono sulle coste, contribuendo all'aumento del rischio. Delle 19 megalopoli esistenti sul pianeta – cioè quelle con più di dieci milioni di abitanti – 13 sorgono in una fascia costiera. [...] Le aree urbane sono densi agglomerati di persone, di edifici, strade, binari, acquedotti, reti di comunicazione e servizi igienico-sanitari: tale concentrazione di sistemi vitali implica che l'interruzione di un singolo servizio incide negativamente su un'ampia fascia di popolazione e di attività economiche. Nel 1995 il terremoto di Kobe, in Giappone, ha ucciso 6.350 persone con costi superiori ai 100 miliardi di dollari, diventando così la più costosa calamità naturale della storia: ci vollero mesi e mesi prima che le attività economiche, compresi i servizi essenziali e le linee ferroviarie, riuscissero a riprendersi. L'urbanizzazione accresce anche il rischio di alluvioni. Quando la terra è ricoperta da superfici impermeabili, come strade e tetti, aumenta la frequenza e la gravità delle alluvioni improvvise: un bacino idrico urbanizzato al 50% aumenta il rischio di alluvione da una al secolo a una ogni cinque anni⁴.

L'acqua

Dedichiamo un'attenzione più dettagliata all'acqua, per ragioni che appariranno chiare nel corso dell'analisi.

LE CARATTERISTICHE ECONOMICHE DELL'ACQUA

In gran parte della letteratura l'acqua viene assimilata ad un *common* (o bene comune), il quale presenta una difficile escludibilità ed un'alta rivalità nel

⁴ Worldwatch Institute, *State of the World 2001*, Edizioni Ambiente, Milano, 2001, pp.186-187.

consumo⁵. La non-escludibilità significa che si tratta di un bene disponibile gratuitamente per chiunque voglia fruirne, mentre la rivalità indica che l'uso del bene da parte mia condiziona la capacità di goderne da parte tua. Che tuttavia l'escludibilità degli accessi all'acqua sia difficile, appare oggi sempre più raro. Com'è noto, se cade questo requisito il *common* diventa un bene privato. Probabilmente ormai inquadrare l'acqua col concetto di *common* corrisponde più o ad una rappresentazione valida in passato, oppure ad un intento normativo anziché non descrittivo.

Sembrano invece rilevanti tre proposizioni: a) l'acqua non può essere mercificata, in quanto è bene economico privo di surrogati; b) l'accesso all'acqua per usi umani è costoso, in termini dei mezzi (cioè degli altri beni economici) che occorre mobilitare, e tali costi vanno coperti con tariffe e altri metodi; c) infine, l'acqua è un fattore che limita lo sviluppo, e quindi su di essa possono scatenarsi conflitti.

(a)

Come sappiamo, il “bene economico” è un mezzo scarso per soddisfare bisogni umani. D'altra parte la “merce” è un bene scambiabile tra privati contro altri beni (o denaro). Dato un bisogno, la mia “prima scelta” per soddisfarlo può essere il bene A_1 ; ma se questo è troppo scarso, ovvero troppo oneroso, tenderò a sostituirlo col bene A_2, A_3, \dots, A_n . Ad esempio, il bisogno di vestirmi può venire esaudito da abiti di cotone, seta, lino, e così via. Ma l'acqua con quale altro bene è sostituibile? Da nessuno. «*L'acqua non è sostituibile. L'acqua è intrinsecamente diversa da altre risorse e prodotti. Non può essere trattata come una merce*»⁶. Dunque il mercato *non può* misurare la sua “scarsità relativa”, cioè rapportata a quella di altri beni.

Questo “statuto puro” di bene-non-surrogabile spetta probabilmente, nell'intero universo dei beni economici, *soltanto* all'acqua. Infatti gli altri principali candidati sarebbero la terra e l'aria. Tuttavia: (i) i “terreni” sono talmente diversi l'uno dall'altro per caratteristiche, fertilità e posizione, da non costituire un solo bene; (ii) l'aria respirabile, sebbene più o meno inquinata, (ancora) non è un bene scarso (e dunque non è economicamente rilevante). Ovviamente, anche l'acqua può venire classificata in varie maniere. Ma, in effetti, l'unica distinzione che davvero importa, rispetto ai bisogni umani, è tra acqua dolce e non. Tutte le acque dolci si approssimano ad un bene omogeneo, che è rigorosamente non-sostituibile e dunque non mercificabile.

(b)

Anche un bene che non passa dal mercato comporta tuttavia costi economici, se la sua accessibilità è limitata e richiede l'impiego di *altri* beni per essere estesa. Ecco dunque che il calcolo economico-mercantile, fatto uscire dalla porta, rientra dalla finestra. Dobbiamo chiederci fino a quale costo è opportuno rendere

⁵ Per un unico riferimento autorevole: Elinor Ostrom, Roy Gardner, “Coping with asymmetries in the commons: self-governing irrigation systems can work”, *Journal of Economic Perspective*, 7(4), 1993, pp.93-112.

⁶ Vandana Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Milano, 2003, p.50.

accessibile l'acqua; e per rispondere dobbiamo stabilire ordini di priorità: ad esempio, quanta acqua va destinata alla produzione di cibo, e quanta riservata alle industrie e alle città? Qui si colloca il tema di un sistema di tariffe idoneo, o di altre misure che, pur non conferendo all'acqua un prezzo di mercato, ne razionalizzano l'impiego, una volta fissati gli obiettivi (i quali, non essendo posti dai singoli operatori sui mercati, sono in definitiva di natura politica).

(c)

Se dunque l'acqua è l'unico, tra tutti i beni economici, a essere non-sostituibile, esso costituisce un "fattore limitante" dello sviluppo: anche disponendo degli altri fattori – lavoro umano, capitale, conoscenza, risorse naturali – la mancanza di acqua impedisce le attività agricole e manifatturiere, la vita domestica e urbana, il turismo. Ciò fa capire il *rilievo strategico* dell'acqua, e con quale intensità essa possa suscitare conflitti politici e militari⁷.

QUALI SONO I TERMINI DEL PROBLEMA IDRICO MONDIALE?

Solo il 2,5% degli 1,4 miliardi di km³ di acqua del mondo è costituito d'acqua dolce, e il 70% di questi sono conservati nelle calotte polari. Il ciclo idrogeologico della Terra è in grado di garantire costantemente l'approvvigionamento di acqua dolce, ma meno dell'1% dell'acqua dolce del pianeta è disponibile come risorsa semi-rinnovabile. Poiché la maggior parte di questa è geograficamente inaccessibile o non accessibile nel corso dell'anno, si stima che l'umanità utilizza circa la metà delle risorse attualmente disponibili⁸.

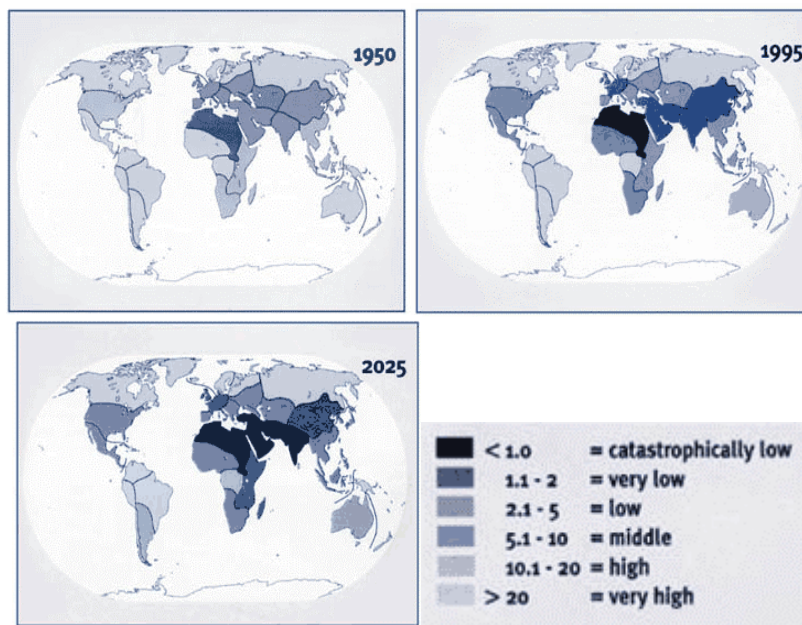
Alcuni dei dati più significativi sembrano essere:

i) Dal 1950 al 2000 la disponibilità annuale pro capite di acqua è andata decrescendo. Gli ecosistemi naturali, soprattutto le zone umide e le foreste, raccolgono l'acqua e danno stabilità ai flussi stagionali, rigenerando al contempo le falde acquifere sotterranee e migliorando la qualità dell'acqua. La protezione di questi ecosistemi è fondamentale per la conservazione delle fonti di acqua dolce rinnovabile, eppure la metà delle zone umide del pianeta è ormai perduta o è stata bonificata nell'ultimo secolo. Sulla riduzione della disponibilità di acqua dolce ha inoltre influito l'inquinamento da agricoltura, i rifiuti industriali e urbani e la salinizzazione dovuta all'irrigazione. Questo processo non è tuttavia irreversibile: si stima che, coi processi di desalinizzazione, impiegando lo 0,5% del Pil mondiale potremmo esaudire l'intera domanda urbana di prelievi di acqua.

⁷ Una cronologia dei conflitti scatenati dall'acqua (*Environment and Security Water Conflict Chronology*, dicembre 2004) è stata elaborata da Peter Gleick del Pacific Institute, uno dei maggiori esperti di tematiche legate all'acqua. Vedi <http://worldwater.org/conflictIntro.htm>.

⁸ Altri due tra i principali problemi ambientali planetari, che vanno almeno ricordati ma di cui qui non ci occupiamo, sono: 1) in poche generazioni l'umanità è andata esaurendo *riserve di combustibili fossili* (carbone, petrolio e gas naturale) che erano state generate nell'arco di parecchie centinaia di milioni di anni; 2) la quantità di *azoto fissato* sinteticamente nell'agricoltura attraverso i fertilizzanti chimici, è oggi superiore a quella fissata naturalmente negli ecosistemi terrestri, nel ciclo naturale di questo elemento.

ii) Ogni essere umano ha bisogno di *prelevare* circa 100 litri d'acqua dolce al giorno per soddisfare la sete, le necessità domestiche e l'igiene personale, nonché di una quota compresa tra 500 e 2000 litri tra impieghi agricoli e industriali e per la produzione di energia. Una parte notevole dell'acqua prelevata viene in seguito restituita al ciclo idrologico: pertanto la quantità *usata* è assai minore. In ogni modo, ciascun abitante della terra ha a disposizione circa 5.700 litri di acqua dolce al giorno. Si calcola che oggi l'uso totale sia intorno al 17% dell'acqua dolce disponibile. Non vi è dunque un problema di scarsità *assoluta*.



iii) Molti paesi traggono la maggior parte delle risorse idriche dai fiumi: 261 sistemi fluviali sono condivisi da due o più paesi, e almeno 10 fiumi attraversano una mezza dozzina di paesi. La maggior parte delle falde acquifere del Medio Oriente sono comuni a più nazioni⁹. Anche per questa ragione, dunque, l'acqua può provocare conflitti politici e militari. È nota la tesi dell'ex vicepresidente della

⁹ Prendendo le mosse da questa situazione di fatto, uno dei padri dell'ambientalismo italiano ha delineato un orizzonte utopico molto suggestivo: «Se fosse possibile ridisegnare, in termini di solidarietà, i confini degli Stati bisognerebbe far coincidere i confini politici con quelli, ben definiti geograficamente ed ecologicamente, dei bacini idrografici. A rigore non esistono i popoli della Svizzera, della Germania o della Francia, ma esiste il popolo del bacino del Reno. Così come esistono i popoli del bacino del Danubio, del bacino del Mississippi, del bacino del Fiume Azzurro, o del Gange, o del Rio delle Amazzoni. Bisognerebbe imparare (e insegnare) a “leggere” sulla carta geografica prima i fiumi e poi i confini amministrativi e sviluppare un senso di “appartenenza” non tanto a un paese, ma a un fiume, a un bacino idrografico» (Giorgio Nebbia).

Banca mondiale: nei conflitti mondiali del XXI secolo, l'acqua svolgerà il ruolo ricoperto dal petrolio nei conflitti della seconda parte del XX secolo¹⁰.

iv) Nel 2000 circa un quinto (il 20%) della popolazione planetaria non ha accesso ad acqua potabile (il 65% di esso è in Asia, il 28% in Africa). Secondo i dati dell'Onu, il 41% della popolazione mondiale (2,3 miliardi di persone) vive attualmente in condizioni di "water stress" (stress di acqua) e cioè con una disponibilità di meno di 1.700 m³ pro-capite l'anno o di "water scarcity" (scarsità di acqua) e cioè con una disponibilità di meno di 1.000 m³ pro-capite l'anno. Questa percentuale andrà incrementandosi, giungendo alla metà dell'intera mondiale popolazione (oggi siamo oltre sei miliardi) nel 2025. Cinque milioni di persone all'anno (delle quali oltre due sono bambini) muoiono a causa di patologie legate all'acqua. Biørn Lomborg stima che una spesa *una tantum* inferiore a 200 miliardi di dollari (meno di 4 volte il volume annuo globale degli aiuti allo

¹⁰ Si legga ad esempio questa testimonianza: «Molto è stato scritto del muro dell'apartheid e del motivo per cui esiste. Israele sostiene che è una struttura temporanea, eretta per motivi di sicurezza. I palestinesi la vedono come un semplice furto di terra, progettato espressamente allo scopo di assicurare che qualunque futuro "stato" palestinese non sia altro che un insieme di bastants isolati, uno stato solo sulla carta. Il controllo delle risorse idriche può dare un'idea dello scopo di questo muro. Questo controllo è stato per lungo tempo uno degli scopi primari della politica degli insediamenti israeliani, che risale a tempi persino anteriori all'esistenza di Israele. Dal 1930 in poi, il movimento sionista ha focalizzato le attività di insediamento su terra fertile. Questa politica è stata allora costante, dalla valle del Giordano alle falde acquifere costiere nell'Ovest e nel Sud. Non è un caso che le colonie di Gaza siano situate sopra la Falda Acquifera della Striscia di Gaza. In seguito all'eccessivo sfruttamento delle acque del Giordano e della Falda Acquifera Costiera, si sono trovate al centro dell'interesse le falde acquifere della Cisgiordania, ed in particolare quella occidentale. Di conseguenza, le autorità dell'occupazione israeliana hanno proibito ai palestinesi di scavare pozzi in quelle aree, mentre funzionari di Israele hanno sottolineato pubblicamente quanto sia importante per lo stato mantenere il controllo sulle regioni montuose della Cisgiordania, che sono a cavallo della falda acquifera. Nel 1991, ad esempio, l'allora Ministro israeliano dell'Agricoltura Rafael Eitan disse al Jerusalem Post che le necessità idriche israeliane rendevano imperativo, per Israele, mantenere il controllo su quelle aree. Gli Accordi di Oslo, in effetti, cercarono di cementare il controllo israeliano sulle risorse idriche locali e, fino ai negoziati di Camp David, la parte israeliana affermò chiaramente che non avrebbe accettato alcun controllo palestinese autonomo sulla Falda Acquifera Occidentale. Se si sovrappone una carta del muro su una delle falde acquifere cisgiordane, il quadro diviene più chiaro. Il percorso del muro include abilmente i bacini principali della Falda Acquifera occidentale. Yitzhak Mordechai, quando era ministro della difesa dell'ex Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu, propose che, a questo scopo, la linea verde fosse spostata di 6-15 km ad est. Nei fatti, è questo che ha ottenuto il muro. Con il completo controllo israeliano sulla Falda Acquifera Occidentale, l'agricoltura palestinese smetterà di esistere nelle aree settentrionali della Cisgiordania, lasciando ai contadini solo la scelta fra fornire lavoro a basso prezzo nelle colonie israeliane o cercare un altro lavoro nelle principali città palestinesi. Alcuni villaggi, fra cui Nazlat Issa, Baqa Al Sharqiyyeh, Izbet Jubara e Al Tayyeh, non riusciranno a sopravvivere, e così si consoliderà ulteriormente il controllo israeliano sul terreno. Questo è un processo che è già iniziato. La costruzione del muro ha determinato finora la confisca di 36 pozzi di acqua sorgente, una perdita totale di 6,7 milioni di metri cubi d'acqua all'anno. Una rete di irrigazione a goccia lunga 35.000 metri è caduta sotto controllo israeliano, mentre 10.000 capi di bestiame hanno perduto l'accesso al terreno da pascolo. Per l'anno 2003, il costo per la produzione agricola palestinese è stato di 2.200 tonnellate di olio d'oliva, 50.000 tonnellate di frutta, 100.000 tonnellate di ortaggi. In zone precedentemente fertili è iniziato un processo di desertificazione: 83.000 alberi sono stati divelti, e 14.680 dunams sono diventati aridi. Per illustrare l'effetto su un singolo villaggio, Jayyus, giusto ad est di Qalqilya, per il muro ha perso il 72 per cento dei terreni irrigati e sette pozzi d'acqua; 300 famiglie hanno perduto il 100 per cento del loro reddito. La decimazione dell'attività agricola potrebbe inoltre avere serie ripercussioni per i negoziati circa lo status definitivo a riguardo dell'acqua. La parte palestinese sarà più debole, perché troverà più difficile giustificare rivendicazioni sulle risorse idriche se, insieme all'attività agricola, sarà diminuita anche la necessità di acqua. Il muro lascerà le aree palestinesi asciutte e assetate: è progettato a questo scopo». A.R. Tamini, *Muro d'acqua*, in Jura Gentium, Center for Philosophy of International Law and Global Politics, August 2004, <<http://www.juragentium.unifi.it>>.

sviluppo, meno del costo del primo anno e mezzo della guerra dell'Iraq) garantirebbe a tutti acqua dolce e infrastrutture igieniche. Ignacio Ramonet parla invece di 100 miliardi di dollari all'anno per dieci anni. In ogni caso il problema, ancora, non è di scarsità, ma di mancanza d'investimenti nelle infrastrutture¹¹.

LE CRISI IDRICHE¹²

Approccio	Problema	Soluzione
Ecologico	Risorse scarse o finite e elevata popolazione	Limitare la crescita della popolazione
Tecnico	Cattiva gestione e inefficienza	Migliorare gestione ed efficienza
Politico	Ineguale distribuzione di potere e risorse	Ridurre il potere e le disuguaglianze delle risorse

Se vale l'analisi della natura economica dell'acqua, e se valgono i dati riportati, allora le crisi idriche vanno inquadrare anzitutto con le categorie della politica, e in subordine con quelle della cattiva gestione; ben poco, almeno fino ad adesso, con quelle ecologiche.

L'ACQUA COME DIRITTO SOCIALE E COME DIRITTO COLLETTIVO¹³

Il diritto all'acqua non è un generico diritto naturale universale, poiché l'acqua dolce è ormai sempre meno un dono della natura e sempre più il prodotto conteso e vulnerabile dell'intervento umano. Si tratta piuttosto di un *diritto sociale*, che emerge e va rivendicato in contesti storico-istituzionali precisi. «Il diritto all'acqua come diritto alla sopravvivenza è [piuttosto] un diritto alla solidarietà sociale – non diversamente dal diritto alla salute, all'istruzione, alla casa – che richiede rilevanti prestazioni da parte della collettività politica. Si tratta di un “nuovo” diritto sociale, che oggi nessuna costituzione liberale contempla, lasciando i cittadini completamente indifesi».

In secondo luogo, il diritto all'acqua è un *diritto collettivo*: «i diritti collettivi non sono intesi semplicemente come diritti soggettivi riconosciuti ai membri di un gruppo: sono diritti che il gruppo come tale, attraverso i suoi organi e i suoi rappresentanti, può esercitare a nome di tutti i suoi membri all'interno di un determinato ordinamento giuridico, nazionale o internazionale».

In breve, in quanto “nuovo” diritto sociale il diritto all'acqua può essere rivendicato dai cittadini di una determinata comunità nei confronti delle proprie autorità politiche e deve essere perciò garantito da tali autorità; in quanto diritto collettivo esso può essere rivendicato entro l'ordinamento giuridico internazionale

¹¹ Il rapporto *World water vision*, pubblicato dal World water council, afferma: «È in corso una crisi idrica, la cui causa non risiede in una disponibilità insufficiente a soddisfare le nostre esigenze, ma è dovuta a una gestione dell'acqua così carente da provocare gravi sofferenze a miliardi di persone, nonché all'ambiente».

¹² La tabella sotto è ripresa (parzialmente) da Jan Selby, *Water, power and politics in the Middle East*, I.B. Tauris, London, 2003, p.21.

¹³ L'impostazione di questo capoverso è ripresa da Danilo Zolo, “Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese”, <<http://www.juragentium.unifi.it>>, 2005. Le citazioni virgolettate sono tratte dal testo di Zolo.

dalle autorità politiche legittimamente rappresentanti un popolo insediato in un determinato territorio¹⁴.

Globalizzazione e *business* dell'acqua

L'abbandono della pratica dell'acqua come *common* e la nascita della proprietà privata nella gestione di questa risorsa sono stati accelerati dalla liberalizzazione del mercato mondiale e dalla privatizzazione del settore idrico.

Con l'avvento della globalizzazione i PVS hanno accettato e portato avanti le direttive di politica economica e commerciale imposte da Banca Mondiale e WTO.

La Banca Mondiale è attualmente impegnata con circa 20 miliardi di dollari in finanziamenti di progetti idrici; di questa somma, 4,8 miliardi riguardano impianti urbani e di purificazione, 1,7 miliardi sono destinati a progetti rurali, 5,4 miliardi a opere di irrigazione, 1,7 miliardi alla produzione di elettricità e 3 miliardi a progetti ambientali legati all'acqua.

La Banca stima il potenziale del mercato dell'acqua intorno ai 1.000 miliardi di dollari, forse al momento uno dei settori più redditizi per gli investitori.

Banca Mondiale e WTO hanno imposto negli ultimi due decenni alla maggior parte dei governi dei PVS di privatizzare il settore idrico interno a favore di aziende estere che avrebbero teoricamente ottimizzato l'utilizzo di questa risorsa. È pratica comune degli organismi internazionali in questione inserire la deregulation dell'acqua tra le condizioni di prestito: dei 40 finanziamenti del FMI distribuiti nel 2000, ben 12 imponevano la privatizzazione parziale o totale della fornitura d'acqua e insistevano sull'introduzione di direttive per favorire "il pieno recupero dei costi" ed eliminare i sussidi. Sono sempre più numerosi i governi africani che per accedere ai prestiti cedono alle pressioni per la privatizzazione dell'acqua.

¹⁴ Riconoscendo la fondamentale importanza delle risorse idriche per il futuro del pianeta l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha istituito la "Giornata Internazionale dell'Acqua" (22 marzo) e ha proclamato il 2003 Anno Internazionale dell'Acqua (vedi <http://www.wateryear2003.org/>). Il 22 marzo del 2003 il World Water Council (fondato nel 1996) ha presentato – in occasione del 3° Forum Internazionale dell'Acqua (16-23 marzo, Kyoto/Giappone) – il *World Water Development Report*, che, ad oggi, è una delle relazioni più complete sul tema dell'acqua (vedi <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index.shtml>). Nel 1992, in occasione del Vertice delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro (Brasile), è stata presentata l'Agenda 21, un piano d'azione per il ventunesimo secolo in grado di attivare percorsi di maggiore sostenibilità dello sviluppo a livello sia locale che globale, che identifica i caratteri e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, nonché i mezzi e gli interventi necessari per realizzarlo. Il capitolo 18 dell'agenda è dedicato alle risorse idriche (vedi <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter18.htm>). Nell'ultimo decennio, l'intervento dell'ONU, ha sicuramente favorito la formalizzazione in regole giuridiche delle modalità di cooperazione nell'uso, gestione e protezione delle risorse idriche comuni: per citare alcuni esempi, si possono menzionare l'Accordo sulla cooperazione per lo sviluppo sostenibile del fiume Mekong, concluso nel 1995 tra Cambogia, Laos, Thailandia e Vietnam (vedi <http://www.mekonglawcenter.org/index-resource.htm>); o, in ambito regionale europeo, la Convenzione sulla cooperazione per la protezione e uso sostenibile del fiume Danubio e la Convenzione per la protezione del Reno, conclusi rispettivamente nel 1994 e nel 1999 dagli Stati rivieraschi di questi fiumi (vedi <http://www.internationalwaterlaw.org> <http://www.nilebasin.org>). Un elenco completo dei trattati firmati in Africa, Asia, Europa e Nord e Sud America sul tema dell'acqua è disponibile alla pagina <http://www.internationalwaterlaw.org/>.

Il problema di fondo è che, con la privatizzazione del settore idrico, invece di aumentarne l'efficienza, spesso sono lievitati i prezzi dell'acqua: in Ghana per esempio, le politiche della Banca Mondiale e del Fmi che impongono la vendita dell'acqua a prezzo di mercato fanno sì che i poveri spendano fino al 50% delle loro entrate per avere accesso all'acqua.

Il Wto e il Gats (*General agreement on trade of services*) hanno il potere di sovvertire e ribaltare il decentramento democratico cui aspirano società diversificate, che hanno sempre gestito gli approvvigionamenti di acqua a livello locale: gli organismi possono contestare misure varate dai governi centrali, regionali o locali e da enti non governativi. Insomma con la globalizzazione tali organismi sovranazionali hanno espropriato ai governi locali e nazionali il potere politico.

Di pari passo con le politiche di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati, si sono rafforzate le imprese straniere che oggi dominano lo scenario mondiale. Tali imprese vengono definite da Vandana Shiva "i giganti dell'acqua": raggiungono fatturati enormi e sempre maggiori ogni anno che passa. I due principali protagonisti dell'industria idrica sono le francesi Vivendi Environment e Suez Lyonnaise des Eaux attive in 120 paesi con un fatturato di 17,5 miliardi di dollari. Inoltre vi sono la spagnola Aguas de Barcelona attiva soprattutto in America Latina e le inglesi Thames Water, Biwater e United Utilities. Il dato interessante è che quando entrano in scena queste imprese si verificano aumenti delle tariffe idriche fortissimi: in Francia le bollette sono cresciute del 150% nonostante la qualità dell'acqua sia peggiorata; in Inghilterra le tariffe sono salite del 450% e i profitti della compagnia Biwater sono aumentati del 692%.

La privatizzazione, oltre a portare ad un aumento dei prezzi, ha caricato la società di alti costi a causa dell'inquinamento dovuto all'imbottigliamento. Questo metodo di smercio ha sostituito in molti PVS l'approvvigionamento diretto tradizionale. Industrie multinazionali come Nestlé e CocaCola sono stati i protagonisti della diffusione dell'acqua minerale in bottiglie di plastica (non riutilizzabili), favorendo così un rapido deperimento ambientale: negli anni settanta sono stati venduti quasi 1400 milioni di litri di acqua imbottigliata; nel 1998 la cifra aveva superato i 27 miliardi di litri. La produzione di acqua in bottiglia in India è destinata ad aumentare ogni due anni: tra il 1992 e il 2000 le vendite sono passate da 95 milioni a 932 milioni di litri.

I disastri colposi diretti

Con questa denominazione indichiamo quelle, tra le catastrofi ambientali, che possono essere giudicate da un tribunale, ossia che presentano responsabilità private dirette. Si tratta ovviamente di una quota molto ridotta dell'insieme.

Per molti anni appannaggio dei vecchi paesi industrializzati, i disastri colpiscono ormai tutti i continenti, poiché le dislocazioni effettuate dalle imprese occidentali hanno provveduto a delocalizzare anche i rischi ecologici. Ricordiamo qualche caso, tralasciando Chernobyl (1986).

L'incidente accaduto nel 1984 a Bhopal, in India, è la più grave catastrofe chimica della storia. Le 40 tonnellate di isocianato di metile e cianuro, emesse dalla fabbrica dell'Union Carbide, hanno provocato la morte di 8000 persone in tre giorni, intossicandone altre 520.000. Secondo Greenpeace, ancora oggi muore una persona ogni due giorni per le conseguenze dell'esplosione.

In Francia, il 21 settembre 2001, l'esplosione della fabbrica Azf di Tolosa ha provocato 21 morti, 2500 feriti e notevoli danni.

Le guerre dei Balcani e del Golfo hanno attirato l'attenzione sulle conseguenze dell'utilizzazione di armi contenenti uranio impoverito.

Il forte inquinamento industriale legato al recente sviluppo dell'economia asiatica, ha portato alla formazione di un'enorme nube bruna che, da aprile a ottobre, ricopre il sud dell'Asia. Aerosol solforati, ossido di carbonio, ozono, fuliggine e polveri varie alterano l'irraggiamento solare e le precipitazioni, già ridotte tra il 20% e il 40%.

In Russia la cattiva gestione delle acque irrigue destinate al cotone, ha provocato la scomparsa quasi totale del lago d'Aral.

In senso più lato, tra i disastri colposi diretti possiamo inserire anche *interventi di politica ambientale* che esprimono conseguenze non sostenibili sotto il profilo sociale e ambientale. È questo ad esempio il caso della costruzione in Cina della diga delle Tre Gole sul fiume Yangtze. Alta come la Tour Eiffel, lunga due miglia, crea sul fiume un lago lungo come la Milano-Roma e produrrà più energia di dieci centrali nucleari. Negli ultimi otto anni sono state forzatamente spostate oltre due milioni di persone dalle valli, inghiottite 13 città da 50-100 mila abitanti, 140 cittadine più piccole, 1352 villaggi, 8000 siti archeologici, disperso una fauna di gru e leopardi, alligatori e delfini d'acqua dolce. Il fiume è la fogna a cielo aperto più grande del mondo, coi detriti tossici e non riciclabili dell'industria pesante di Chongqing e dell'intera regione di Sichuan, a monte della diga.

I danni economici

I danni economici risultanti dagli eventi meteorologici estremi sono drammaticamente aumentati negli ultimi decenni. Com'è proprio dei fenomeni nonlineari, si passa da un estremo all'altro. Un esempio – troppa acqua, troppo poca acqua – si è avuto in India a due anni di distanza:

Nell'ottobre del 1999 un ciclone micidiale si abbatte sull'Est dello Stato di Orissa nell'India orientale. Il ciclone, uno dei disastri umani più devastanti mai conosciuti, danneggia quasi due milioni di case e 730.000 ettari di risaie in dodici distretti costieri. L'80% delle palme da cocco vengono sradicate o spezzate e tutte le piantagioni di banane e papaie sono spazzate via. Periscono oltre 300.000 capi di bestiame, più di 1500 pescatori perdono totalmente la loro fonte di sostentamento e più di 15.000 stagni vengono inquinati o contaminati dalla salsedine. Non c'è una stima ufficiale delle vittime umane, ma secondo i calcoli di osservatori indipendenti i decessi dovrebbero essere circa 20.000.

Nell'estate del 2001 l'Orissa viene colpito da una delle più gravi siccità della storia e, all'arrivo della stagione dei monsoni, da una delle più pesanti alluvioni. A subirne le conseguenze sono state oltre sette milioni di persone: 600.000 villaggi restano isolati, 42 persone perdono la vita e 550.000 ettari di campi coltivati vengono distrutti. Le pesanti piogge nel bacino idrico di Mahanadi costringono il rilascio di 13 milioni di metri cubi d'acqua al secondo dalla diga di Hirakud. L'acqua è vita, ma se è troppa o troppo poca può diventare una minaccia per la vita (Vandana Shiva).

Swiss Re, una delle più grandi società mondiali di riassicurazione (insieme a Munich Re e Lloyds), ha confrontato le perdite calcolate negli anni Sessanta e quelle degli anni Novanta e ha rilevato che una parte notevole dell'aumento dei danni dovuti agli eventi meteorologici estremi dipende dai cambiamenti nella frequenza di tali eventi.

Swiss Re ha realizzato un elenco delle 40 perdite maggiori calcolate negli anni compresi tra il 1970 e il 1999, rilevando che solo 6 catastrofi non erano ricollegabili ad eventi atmosferici. Nel periodo 1963-1992, il numero di disastri che ha causato più dell'1% di perdita rispetto al PIL è aumentato da due a tre volte per i disastri collegati agli eventi climatici rispetto ai disastri provocati dai terremoti. Le perdite economiche provocate dai disastri naturali sono aumentate del doppio nel periodo 1970-1990, considerando anche gli effetti dell'inflazione, della diffusione delle assicurazioni, dei prezzi e il migliorato standard di vita. Mentre il PIL globale reale è aumentato di un fattore pari a tre dal 1960, la somma totale dei danni provocati dai cambiamenti climatici è aumentata di un fattore pari a otto.

Nel 2002 le 334 calamità e catastrofi rilevate dalle assicurazioni nel mondo hanno provocato 24.000 morti, hanno fatto danni per 42 miliardi di dollari, hanno costretto le compagnie a pagare 13,5 miliardi di dollari in risarcimenti.

Alcune catastrofi recenti. Cifre in milioni di dollari

<i>Evento</i>	<i>Anno</i>	<i>Paese</i>	<i>Vittime</i>	<i>Costo assicurazioni</i>
Alluvione Danubio/Elba	2002	Germania/ Ungheria	38	2.500
Attentato Twin Towers	2001	USA	2750	19.301
Tempesta invernale Lothar	1999	Francia/ Svizzera	80	6.263
Terremoto Izmit	1999	Turchia	19.118	1.080
Uragano Mitch	1998	Honduras	9.000	552
Terremoto di North Ridge	1994	USA	60	16.986
Uragano Andrew	1992	USA/Bahamas	38	20.511
Tifone Mireille	1991	Giappone	51	7.456
Tempesta invernale Daria	1990	Francia/GB	95	6.321
Ciclone tropicale Fifi	1974	Honduras	2.000	1.824
Alluvione, maremoto	1970	Bangladesh	300.000	0

Nell'inondazione del Bangladesh, come si vede nella tabella, i costi pagati furono zero: nessuno era assicurato. È diverso quando il cataclisma colpisce l'Occidente.

Il maremoto del 26 dicembre 2004

La mega-scossa tellurica di Sumatra e le successive gigantesche onde anomale che hanno colpito, il 26 dicembre 2004, le coste dell'Oceano indiano hanno provocato una delle catastrofi più colossali della storia recente: 300.000 morti, 500.000 feriti, 5 milioni di sfollati immediati, secondo dati comunque non definitivi. A ciò si somma il carattere internazionale del disastro: otto paesi asiatici e cinque paesi africani sono stati colpiti lo stesso giorno dal cataclisma, che tra l'altro ha ucciso migliaia di cittadini di altri 45 paesi del mondo. La presenza di occidentali, e l'elevato numero di dispersi e vittime tra loro, hanno contribuito al riverbero planetario della catastrofe.

Non è però vero che questo tsunami sia la più grave calamità naturale recente. Nel 1976 in Cina un terremoto fece 600.000 morti, nel 1970 in Bangladesh un maremoto uccise oltre 300.000 persone. Ma in quei casi non c'erano turisti occidentali di mezzo.

Secondo le stime di Swiss Re, nel 2004 (fino al 25 dicembre) un totale di 300 disastri hanno causato 21 mila morti e un pregiudizio finanziario per 105 miliardi di dollari su scala mondiale. Per le assicurazioni la fattura (il costo delle polizze sulle proprietà perdute nei disastri naturali) è salita a circa 42 miliardi di dollari, un record per i danni materiali. Il 2004 è stato dominato dalle catastrofi naturali, responsabili del 95% dei sinistri segnalati contro il 5% per le catastrofi tecniche, dette anche "man made" perchè ricollegabili ad attività umane. Tra le grandi catastrofi del 2004, Swiss Re cita in particolare gli uragani Charley (16 miliardi di danni totali di cui 7 miliardi coperti), Frances (10 miliardi di cui 5 miliardi coperti), Jeanne (8 miliardi di cui 4 miliardi coperti) e Ivan (22 miliardi di cui 11 miliardi coperti), che in agosto e settembre hanno colpito gli Usa, i Caraibi e il golfo del Messico. Quest'anno inoltre, il Giappone ha registrato il maggior numero di tifoni da diversi decenni. Munich Re ha azzardato per lo tsunami la cifra di danni economici per 14 miliardi di euro, una stima destinata probabilmente a crescere di parecchie volte¹⁵.

Una catastrofe naturale di identica intensità causa meno vittime in un paese ricco che in un paese povero. Per esempio il sisma di Bam, in Iran, avvenuto esattamente un anno prima, il 26 dicembre 2003, di intensità pari a 6,8 gradi della scala Richter, ha fatto più di 30.000 morti. Ma, tre mesi prima, il 26 settembre 2003, una scossa più violenta (8 gradi) sull'isola Hokkaido, in Giappone, aveva provocato solo qualche ferito e nessun morto. Altro esempio: il 21 maggio 2003, un terremoto di

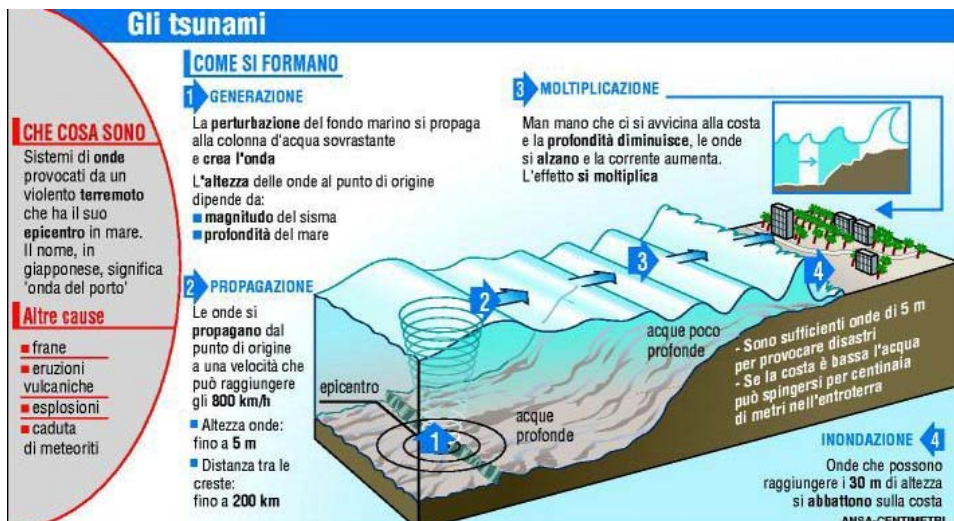
¹⁵ I calcoli del *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) sono abbastanza diversi. Mentre il numero dei disastri per il 2004, tsunami incluso, sale a 360, i danni economici, tsunami incluso, scendono all'importo di 103 miliardi di dollari.

6,2 gradi Richter colpiva l'Algeria e causava più di 3.000 morti. Pochi giorni dopo, il 26 maggio, un sisma più violento (7 gradi) scuoteva tutto il Giappone nord-occidentale, senza provocare vittime. Perché tali differenze? Perché il Giappone, come altri paesi sviluppati, ha i mezzi finanziari per applicare norme di costruzione anti-sismiche molto più costose.

PERSONE COLPITE DA CALAMITÀ NATURALI TRA IL 1994 E IL 2003

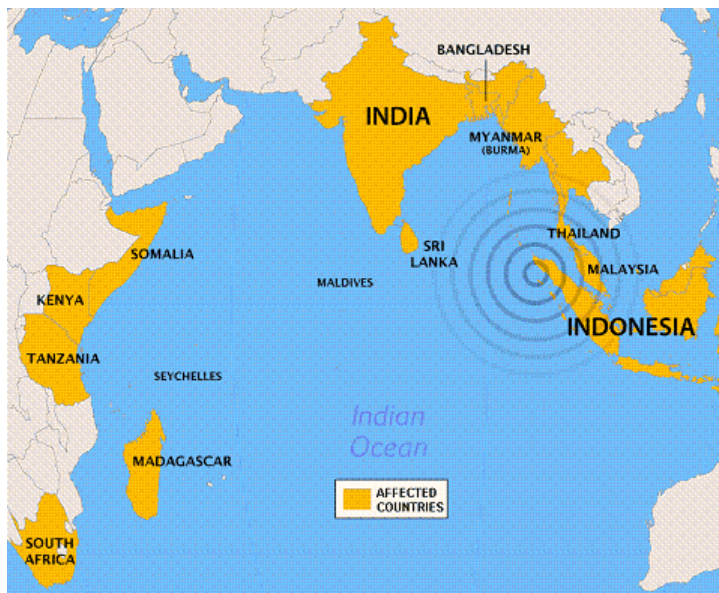
Tipo di disastri	Persone colpite
Siccità	778.122.707
Terremoti	33.953.766
Epidemie	11.670.742
Ondate di calore	5.204.615
Carestie	34.210.134
Inondazioni	1.530.490.689
Frane	2.693.674
Eruzioni vulcaniche	817.653
Incendi	3.403.687
Cicloni	312.074.774
Totale persone colpite	2.712.642.441
Vittime	609.638
Numero dei disastri	3.597

Un rapporto intitolato *Ridurre i rischi di disastri*, pubblicato il 2 febbraio 2004 dall'Undp, si chiede addirittura se è lecito continuare a parlare di catastrofi «naturali». L'impatto di un sisma, di un ciclone o di un'inondazione varia a seconda dei paesi. Spesso dipende dalle politiche di prevenzione applicate dalle autorità. Se lo stesso tsunami si fosse prodotto nell'Oceano pacifico, il numero di vittime sarebbe stato molto minore, perché gli stati rivieraschi – su iniziativa di due grandi potenze, il Giappone e gli Stati Uniti – hanno messo a punto un sistema di rilevazione e di allerta in grado di segnalare in anticipo l'arrivo di «onde assassine» e di permettere quindi alle popolazioni della costa di mettersi al riparo. Sarebbe bastato reinvestire in simili dispositivi una piccola percentuale dei profitti delle multinazionali alberghiere, per avere la stessa protezione nel sud-est asiatico. (Il sistema si basa su un complesso di boe nell'Oceano e su personale specializzato nel monitoraggio e nella trasmissione di informazioni che operi 24 ore al giorno. Non è troppo costoso, anche perché la ricerca tecnologica è stata già fatta dagli USA. Il problema è decidere se vale la pena mettere in piedi un sistema che potrebbe servire solo una volta ogni cento, duecento o anche trecento anni).



Peraltro, un sistema di allerta andrebbe unito a piani di allarme e a adeguate infrastrutture che facilitino l'evacuazione. Infatti, ovviamente, i tempi di reazione sono essenziali. Si calcola che l'analisi del sisma si possa fare in 15 minuti e che l'avviso di pericolo possa essere trasmesso in altri 15 minuti. Teoricamente le autorità di Sri Lanka avrebbero avuto due ore per avvisare la popolazione, forse troppo poco tempo per un'evacuazione senza causare panico. Quelle dell'India meridionale avrebbero avuto poco meno di 3 ore, che sono appena sufficienti. Nel caso ben studiato delle Hawaii ci vogliono dalle 4 alle 6 ore per un'evacuazione ben fatta.

L'aiuto pubblico e privato promesso ai paesi colpiti dallo tsunami è stato di circa 5,5 miliardi di dollari. Ma quando la Florida è stata colpita, nell'autunno 2004, da una serie di cicloni che provocarono danni consistenti, ma non paragonabili al disastro dell'Oceano indiano, Washington ha sbloccato immediatamente un aiuto di 3 miliardi di dollari. Non basta: degli aiuti promessi dall'Occidente all'Iran dopo l'ultimo terremoto è arrivato appena l'1%.



Bisogna inoltre ricordare che, secondo i dati della Banca mondiale, il debito pubblico estero di cinque di questi paesi supera i 300 miliardi di dollari. E il rimborso di tale debito implica cifre gigantesche: più di 32 miliardi di dollari l'anno. Ossia una cifra dieci volte maggiore delle promesse di fondi annunciate. A scala planetaria, ogni anno i paesi poveri rimborsano, verso il Nord ricco, a titolo di debito, più di 230 miliardi di dollari.

Dopo un maremoto di questa entità, incombono epidemie, carestie e crollo economico. Quest'ultimo si rafforza per la fuga dei turisti e delle fabbriche delle multinazionali (la Nike fabbrica in Indonesia e Thailandia il 43% delle sue scarpe, la Reebok il 36%; l'alternativa di trasferirsi in Cina è assai attraente). Se le epidemie non vengono subito arginate, il loro bilancio in vite umane può raggiungere l'1% degli sfollati e dei senzatetto. Malaria, colera, tifo, dissenteria e polmonite possono infierire come un altro maremoto¹⁶.

LETTURA: SCENARI POST-TSUNAMI¹⁷

Lo tsunami dello scorso 26 dicembre ha colpito un sistema costiero popolato da 350 milioni di persone. Alle perdite registrate tra la popolazione locale si aggiungono le stime relative alla popolazione fluttuante: duemila i morti accertati tra i turisti, da sommare ai 1.600 di nazionalità sconosciuta; mille circa i dispersi. Nella corsa alla ripresa delle attività turistiche, emergono questioni etiche e pragmatiche sullo sviluppo del settore nei paesi colpiti. È possibile ripensare a paradigmi di sviluppo alternativi rispetto a quelli storicamente prodotti? L'Onu ha calcolato che ci vorranno dieci anni per la ricostruzione. I danni sono stimati in 14-15 miliardi di dollari. Paradossalmente, però, sembra che le economie dei paesi

¹⁶ Si veda <http://www.globalissues.org/envissues/disasters/tsunami.asp>

¹⁷ Questo paragrafo è un articolo di Nicoletta Ferro, Francesca Palmisano, "L'onda anomala del turismo responsabile", in www.lavoce.info del 21-02-2005.

più colpiti risentiranno in modo marginale degli effetti della devastazione. Le coste sono zone povere in cui il valore materiale di quanto distrutto non è alto. E, nonostante l'importanza riconosciuta di pesca e turismo, essi non sono determinanti per le economie nazionali. Se, infatti, alle Maldive il turismo rappresenta il 74 per cento del Pil, in Thailandia il peso scende al 12 per cento, in Indonesia al 10,3 per cento, in India al 4,9 per cento e a Sri Lanka al 4,6 per cento. Le Maldive – secondo fonti della banca Standard Chartered – vedranno ridurre la crescita del Pil del 4 per cento, la Thailandia meno dell'1 per cento, lo Sri Lanka e l'Indonesia del 2 per cento. Inoltre, la ricettività non sembra aver subito danni ingenti: nella zona di Phuket si stima un 10 per cento di strutture danneggiate, rimpiazzabili da destinazioni alternative già consolidate. Alle Maldive, due terzi delle strutture turistiche sono già operative o lo saranno a breve. L'Organizzazione mondiale del turismo ha tracciato uno scenario ottimistico sulla ripresa, considerando l'interesse dimostrato dalle grandi majors del turismo internazionale¹⁸. Ma a questo punto sorge spontanea la domanda: è così necessario rimettere a regime le strutture puntando sulla rapidità della ripresa o forse è possibile riflettere sulle modalità, proponendo alternative di sviluppo meno estensivo, ma più coerenti e integrate ai contesti locali? Chi risente di più degli impatti economici negativi derivanti dalla temporanea immobilità delle poche strutture turistiche inagibili: le popolazioni locali o gli investor internazionali? C'è poi chi pone questioni di più lungo termine: il Wwf suggerisce ai governi di assicurarsi che le azioni intraprese per la ricostruzione siano ecologicamente sostenibili. Alla Un Conference on Small Islands (Mauritius, 2005) raccomanda, inoltre, l'importanza della conservazione dei meccanismi naturali di difesa delle coste per ridurre i costi economici e sociali derivanti da eventi catastrofici di tale portata. Il turismo può essere di fondamentale importanza per le aree costiere di paesi economicamente svantaggiati perché più di ogni altro settore può contribuire allo sviluppo socio-economico di zone altrimenti degradate¹⁹. Tuttavia, è fonte di impatti ambientali negativi notevoli, poiché tradizionalmente sviluppatosi secondo un modello di crescita estensivo, scarsamente attento alla capacità di carico delle destinazioni e più interessato agli indotti economici immediati che agli scenari evolutivi a medio-lungo termine. Spesso, gli effetti ambientali ed economici sono più evidenti e quantificabili. Quelli sul sistema sociale e culturale sono, invece, di più difficile valutazione, poiché ricadono su valori intangibili, ad alcuni dei quali solo recentemente è stata riconosciuta una valenza²⁰. Mentre all'industria è stata attribuita una responsabilità sociale nei confronti delle risorse che impiega, il turismo può disporre di folklore e paesaggio senza limitazioni giuridicamente o istituzionalmente riconosciute. Un effetto evidente è la "banalizzazione", cioè la perdita di specificità e di qualità ambientale, in cui spesso modelli occidentali di turismo sono mascherati dietro un approccio solo apparentemente topofilico. Il problema riguarda quei paesi, resi accessibili al turismo di massa negli ultimi cinquant'anni, nei quali il modello di luogo turistico si è esteso sotto forma di enclave autosufficienti, dove la comunità locale rappresenta unicamente una risorsa da sfruttare. Rispetto al *life-cycle model* delle destinazioni turistiche, per questi resort è stata individuata una quinta fase di sviluppo, nella quale la società ospitante non compare come variabile attiva del sistema²¹. Emblema di questa evoluzione sono le Maldive. Su un

¹⁸ L'Organizzazione mondiale del turismo (Omt/Wto) è un'agenzia delle Nazioni Unite lanciata ufficialmente nel 1975 e fonte di informazione privilegiata per questioni concernenti la politica del turismo e lo sviluppo della sua industria (URL: www.world-tourism.org).

¹⁹ L'Organizzazione mondiale del turismo e la Conferenza delle Nazioni Unite su commercio e sviluppo (Unctad) hanno lanciato dal 2003 in avanti un programma d'azione comune, chiamato ST-EP (Sustainable Tourism- Eliminating Poverty), con l'obiettivo di promuovere il turismo sostenibile come strumento primario per l'eliminazione della povertà nei paesi in via di sviluppo.

²⁰ Unesco, 2003. Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage. Vedere il sito: <http://unesco.org/culture>.

²¹ In letteratura sono state riconosciute quattro fasi del ciclo di vita della località turistica sulla base del rapporto tra turisti e ambiente e comunità locali: (a) una prima fase detta di idillio (o di Gauguin), (b) una di

totale di 270mila locali, solo 9mila lavorano nei resort. L'indotto dell'attività turistica ha creato una domanda di prodotti e servizi estranei al contesto locale, contribuendo alla progressiva perdita di autenticità e generando un fenomeno che è stato definito di "etnicità ricostruita". Nel caso della Thailandia, invece, la piaga della prostituzione è ormai un fattore endemico, la cui nascita è attribuibile all'occupazione americana durante la guerra del Vietnam e alla mancata offerta di opportunità per le donne da parte dei governi nazionali. Secondo le stime del Department of Communicable Disease Control, il totale delle prostitute nel 2000 era di 70.124, di cui il 20 per cento minorenni. Questo ha fatto sì che oggi la Thailandia sia divenuta, insieme alle Filippine, meta privilegiata di un turismo sessuale organizzato, attivo ai margini dei resort turistici, con cui convive. L'Omt, durante un meeting a Phuket in Thailandia, ha ribadito l'importanza di "una pronta ripresa dell'industria turistica e una maggior cooperazione internazionale per prevenire altri disastri naturali". Questo approccio può valere nel breve periodo, ma non può bastare nell'ottica di uno sviluppo più sostenibile del settore turistico. Per contesti territoriali complessi, come quello della Thailandia, le strategie da seguire devono essere più diversificate. La programmazione degli investimenti a breve termine, con obiettivo di accelerare la ripresa, potrebbe portare all'aumento del divario tra l'attività turistica e una realtà locale che avanza lentamente, esacerbando conflitti nell'uso del suolo e contrasti culturali. Bisogna considerare gli individui nel loro complesso come guidati da una serie di motivazioni culturali, credenze e identità che, interagendo con gli incentivi economici e con le condizioni esterne, ne condizionano i risultati²². Il tema della sostenibilità del turismo possiede un ormai consolidato framework scientifico e istituzionale²³. Ciò nonostante, la situazione internazionale vede perpetrarsi situazioni di profondo degrado e sfruttamento e la difficoltà nel perseguire principi etici e duraturi è forte laddove il turismo è già a uno stadio maturo di sviluppo. L'adozione di un approccio integrato e sistemico va accompagnata da efficaci metodi di valutazione e monitoraggio. Mentre, infatti, risulta più semplice analizzare e monitorare i singoli impatti generati dal sistema turistico, la stima del degrado complessivo è spesso di difficile formulazione, a causa della interdipendenza di parametri qualitativamente e quantitativamente diversi, della soggettività di molte variabili, differenzialmente percepite dagli stakeholder coinvolti, e infine per la mancanza della definizione di criteri di giudizio assoluti e universalmente condivisi, necessari per stabilire le condizioni di equilibrio ottimale.

LETTURA: AIUTI INTERESSATI²⁴

Gli aiuti stanziati da governi e privati per i paesi colpiti dallo tsunami hanno ormai superato i 5,5 miliardi di dollari. La cifra è decisamente ragguardevole se si considera che in media ciascun individuo direttamente colpito riceverà una somma che supera di circa venti volte il valore pro capite degli aiuti stanziati nell'immediato dopo-catastrofe²⁵. Un simile

competizione/conflitto, (c) una di separazione ed infine (d) una fase di assimilazione e genocidio. Vedere: Butler R.W., 1980, "The concept of tourism area cycle of evolution: implications for management of resources", *Canadian Geographer*, 24 (1), 5-12; Pearce D., 1989, "Tourist Development", Longman, UK.; Di Castri F., 1997, "Turismo e globalizzazione", per il convegno internazionale "Gli studi di impatto come strumenti per un turismo sostenibile" Centro V.i.a. Italia, Genova, 23 ottobre 1997.

²² Rao V., M. Walton, (eds), 2003, "Introduction to Culture and Public Action. Culture and Public Action", Stanford, CA, Stanford University Press.

²³ Per una definizione di turismo sostenibile, vedere quella fornita dall'Omt (2004) (<http://www.world-tourism.org/sustainable/top/concepts.html>). United Nations Commission on Sustainable Development, 7th Session (CSD-7), 1999, Guidelines, Parte IV: Sustainable Tourism; Global Code of Ethics (World Tourism Organisation, 2001); Quebec Declaration (2002); Djerba Declaration on climate change and tourism (2003); World Summit on Sustainable Development (2002) tra i più rilevanti.

²⁴ Questo paragrafo è un articolo di Eliana La Ferrara, Silvia Redaelli, "Aiuti interessati", in www.lavoce.info del 21-02-2005.

²⁵ *The Economist*, 8 gennaio 2005.

risultato probabilmente non sarebbe stato possibile se l'opinione pubblica non avesse guidato la campagna di mobilitazione internazionale. Ma sarebbe utile che l'esultanza per l'entità degli aiuti fosse accompagnata da un'analisi di come sono stati elargiti. Quanto hanno ricevuto esattamente i paesi colpiti, e da chi? Anzitutto è bene notare che dei 5,5 miliardi di fondi registrati al 10 febbraio 2005 dall'*Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (Ocha) delle Nazioni Unite, circa 4,4 miliardi erano stati destinati indistintamente alla "regione" nel suo complesso e solo poco più di 1,1 miliardi erano già stati direttamente allocati ai singoli paesi colpiti. Lo schema di queste allocazioni è comunque piuttosto interessante. Se consideriamo la composizione degli aiuti dal punto di vista dei donatori, la media vede l'80 per cento dei fondi destinati alla "regione" nel suo complesso: per quasi tutti i donatori tale quota supera il 90 per cento. Due paesi fanno eccezione: il Giappone, che alla regione ha dato solo il 37 per cento dei propri aiuti, e l'Australia che ha destinato solo il 6 per cento alla regione e ben il 93 per cento dei propri aiuti all'Indonesia. Considerando che Australia e Giappone sono i paesi maggiormente coinvolti in termini di interessi geopolitici nella regione, è difficile non pensare a un utilizzo degli aiuti che prescindere da considerazioni esclusivamente umanitarie.

Analizziamo ora la composizione dei flussi di aiuti dal punto di vista dei paesi riceventi. Sul totale degli aiuti allocati direttamente ai singoli paesi colpiti, il 69 per cento è stato destinato all'Indonesia, il 27 per cento allo Sri Lanka, e il 4 per cento alle altre nazioni. Questa variabilità rispecchia in larga parte un criterio di "bisogno" quantificato in termini di numero delle vittime, che in Indonesia e Sri Lanka è stato rispettivamente di quasi 115mila e quasi 31mila persone. Il criterio appare però violato quando le Maldive con 82 morti ricevono circa il 3 per cento degli aiuti, e l'India e la Thailandia con 11mila e 5.400 morti ottengono ciascuna lo 0,8 per cento degli aiuti.

Composizione per donatore degli aiuti ricevuti dai paesi colpiti (valori %)

	Indonesia	Sri Lanka	Maldive	India	Thailand	Somalia	Myanmar	Malaysia	Seychelles	REGION
Germany	3.5	8.8	6.3	7.5	0	18.8	68.6	0	0	13.8
EC	1.1	3.4	0	0	0	0	0	0	0	14.6
Japan	25.3	32.4	78.4	0	4.0	0	0	0	0	4.2
France	0.2	0.3	0.1	0	0	0	0	0	0	10.0
Australia	52.8	0.8	0	0	0	0	0	0	0	0.6
United States	4.5	18.7	5.3	35.4	3.2	6.0	0	9.6	21.9	6.0
Canada	0.3	0.1	0	0	0	0	0	0	0	7.9
Netherlands	1.8	3.9	0	0	0	0	0	4.8	0	5.5
Norway	0.6	2.0	0.5	3.7	0.2	39.9	0	0	0	3.6
Saudi Arabia	0.3	0.5	2.2	2.3	11.9	2.4	0	0	0	3.6
Italy	0	2.2	0	0	0	0	0	0	0	2.4
Kuwait	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.3
United Kingdom	0.8	0.9	0	17.4	0	23.0	0	0	0	1.9
Denmark	1.5	3.7	0.1	0.6	0	0	0	4.8	0	1.2
Others	7.2	22.3	7.0	33.2	80.7	10.0	31.4	80.8	78.1	22.4
Totale ricevuto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Per approfondire le motivazioni che guidano l'allocazione dei fondi, è utile esaminare i flussi di aiuti dai principali donatori ai singoli paesi riceventi, indicati nella tabella 1. Le cifre riportate rappresentano la percentuale di aiuti che il paese elencato in testa a ciascuna colonna riceve dai singoli donatori. Per esempio, esaminando la prima colonna si vede che sul totale degli aiuti ricevuti dall'Indonesia, il 3,5 per cento proviene dalla Germania, l'1,1 per cento dalla Commissione europea, e così via. In termini molto grezzi, possiamo pensare a queste cifre come una misura della "dipendenza" negli aiuti (o della "riconoscenza") che ogni beneficiario potrebbe avere nei confronti dei vari donatori. Se i flussi bilaterali fossero neutrali o "ciechi", ci si aspetterebbe che le colonne fossero simili fra loro. Quello che si osserva è invece una matrice piuttosto vuota con una concentrazione marcata in alcune celle. Per esempio, oltre il 78 per cento degli aiuti ricevuti dalle Maldive viene dal Giappone, il 68,6 per cento di quelli ricevuti da Myanmar arriva dalla Germania, il 35,4 per cento degli

aiuti all'India proviene dagli Stati Uniti e il 17,4 per cento dal Regno Unito. Particolarmente interessanti sono le colonne relative a Indonesia e Sri Lanka, i principali beneficiari in senso assoluto. Ben il 52,8 per cento degli aiuti all'Indonesia proviene dall'Australia, e il 25,3 per cento dal Giappone. La lettura di questi dati in chiave di controllo strategico della regione non è particolarmente difficile. Nel caso dell'Australia, poi, il pacchetto di aiuti promesso dal primo ministro Howard (pacchetto che non ha precedenti in tutta la storia del paese) è stato visto dall'opinione pubblica come un chiaro tentativo di migliorare le relazioni tra i due paesi dopo il coinvolgimento australiano nell'indipendenza di Timor Est nel 1999. Quanto allo Sri Lanka, che riceve il 32,4 per cento dei propri fondi dal Giappone e il 18,7 per cento dagli Stati Uniti, la posizione strategica del paese e il suo possibile utilizzo come nodo cruciale nel trasporto del petrolio sono solo due delle ipotesi avanzate dalla stampa locale in una visione critica degli aiuti. Si è soliti pensare che gli aiuti stanziati per far fronte a disastri naturali siano diversi dagli aiuti allo sviluppo in senso lato: meno politicizzati, meglio spesi. Se questo è uno dei motivi per ridurre i fondi allocati alla cooperazione internazionale a vantaggio del "relief aid", bisognerebbe controllare meglio.

Le risposte: il principio di precauzione

Il *principio di precauzione* intende superare sia il concetto di previdenza (compensazione di danni futuri), sia quello di prevenzione. In caso di rischi di danni gravi o irreversibili (si pensi alle biotecnologie, alla biogenetica, alla clonazione, agli OGM, alla sicurezza sanitaria e alimentare, al riscaldamento climatico e alla biodiversità), la mancanza di certezze scientifiche e di stime probabilistiche attendibili (ma l'esistenza di seri e sistematici indizi scientifici) non può essere motivo per rimandare le misure necessarie a prevenire tali danni.

Spesso la decisione si presenta come un arbitraggio tra un rischio e un altro rischio, differito nel tempo. Ma il punto cruciale è che la valutazione è pubblica, ossia non riflette un negoziato tra interessi privati, bensì viene svolta in nome e per conto di una comunità. L'obiettivo è circoscrivere il rischio alla parte realisticamente irriducibile, restringere al massimo l'impatto delle sorprese irreversibili, proteggere i cittadini. Si tratta di applicazioni provvisorie e rivedibili.

Ed è proprio ciò che è successo con le biotecnologie transgeniche applicate in agricoltura. Per molto tempo le conoscenze scientifiche non erano in grado di fornire indicazioni sui rischi, però esistevano seri indizi scientifici a loro carico. Per questo in molti, Unione Europea inclusa, hanno giustamente invocato il principio di precauzione per limitarne il commercio. Tuttavia adesso la scienza è in grado di fornire indicazioni più precise. L'Organizzazione mondiale della sanità, diretta da una delle "bandiere" dell'ambientalismo mondiale, la norvegese Gro Harlem Brundtland, dopo una valutazione attenta della letteratura scientifica internazionale, oggi è in grado di assicurare che il rischio sanitario associato alla coltivazione di una pianta OGM non è, in linea di principio, diverso da quello associato alla coltivazione di una pianta convenzionale. Alla stessa conclusione è giunta nel 2002 una commissione scientifica allestita dall'Unione Europea²⁶.

In astratto, si tratta di decisioni *economiche* aventi il loro costo opportunità: per aumentare la sicurezza in certi settori verranno spese risorse che non potranno

²⁶ Pietro Greco, Antonio Pollio Salimbeni, *Lo sviluppo insostenibile*, Bruno Mondadori, Milano, 2003, p.184.

essere utilizzate per realizzare migliorie in altri. Poiché è incerta la base del calcolo, siamo in effetti alle prese con decisioni squisitamente *politiche*.

Le risposte: interventi psicologici di sostegno

Le diverse possibilità d'intervento nelle differenti fasi del disastro²⁷:

Fase del disastro	Intervento generale	Intervento selettivo	Intervento mirato
<i>Pre-impatto</i>	Attività informativa Esercitazioni		Formazione del personale con ruoli operativi
<i>Impatto e Contraccollo</i>	Collaborazione con i media Collaborazione con le strutture di coordinamento	Sostegno psicologico tempestivo Gruppi di decompressione emotiva Attività informativa e di <i>counseling</i>	Sostegno psicologico, gruppi di decompressione e attività informative diversificate per anziani, pazienti psichiatrici, bambini ecc.
<i>Post-impatto</i>	Mantenimento della continuità Campagne d'informazione alla popolazione Radicamento dei servizi di salute mentale	Brevi interventi informativi e formativi Screening dei bisogni emergenti Sostegno alla ripresa delle attività consuete	Trattamento dei sintomi trauma-correlati Interventi sul contesto familiare e comunitario
<i>Recupero e Ricostruzione</i>	Rilancio degli interventi di educazione e di informazione sulle reazioni del disastro Pianificazione del ruolo delle agenzie sociali del territorio (es. scuole) e adeguamento dei loro programmi	Identificazioni di sintomi trauma-correlati Interventi di rielaborazione culturale e narrativa delle vicende comuni connesse al disastro	Sviluppo eventuale di servizi legati ai nuovi bisogni Interventi di rielaborazione e ri-narrazione delle vicende individuali e familiari connesse al disastro

Le risposte: le comunità locali

Fin dalla sua istituzione nel 1985, l'Arca de Conservation Guanacaste in Costa Rica (ACG) ha esemplificato un nuovo modello di conservazione – un organismo decisionale decentralizzato, un comitato per la trasformazione delle terre incolte in un bene produttivo ed un centro che si occupa di rendere la conservazione economicamente sostenibile. L'ACG comprende il 2% del territorio del Costa Rica ed ospita più di 235.000 specie, il 65% della varietà biologica del paese. Attraverso un consiglio locale, la società civile è coinvolta nel processo decisionale che riguarda l'area, che è una delle più grandi fonti di occupazione della regione e offre lavoro solo ai nativi del Costa Rica. Più di 45 milioni di dollari USA sono stati investiti nello sviluppo dell'area e il suo budget annuale di 1,5 milioni di dollari USA è speso interamente nell'area e nelle città confinanti. L'economia locale trae beneficio dall'afflusso dei visitatori. Inoltre l'ACG funge da trampolino per la ricerca applicata condotta dall'Istituto Nazionale per la Biodiversità: il ripristino della foresta aumenterà l'habitat disponibile per la ricerca di sostanze chimiche naturali utili. Tra

²⁷ Cristina Castelli, Fabio Sbattela, *Psicologia dei disastri*, Carocci, Roma, 2003, p.142.

gli altri servizi ambientali offerti dall'ACG vi sono l'eco-turismo, il rifornimento idrico e la riserva di carbone. La lezione più importante che possiamo trarre dal Guanacaste è che le aree protette devono essere gestite interamente a livello locale, con risorse adeguate alla loro sostenibilità. L'ACG gestisce e sviluppa il 2% del paese a un costo prossimo allo zero per i contribuenti costaricani (Undp 2003).

Le risposte: 'spezzare' il ciclo del disastro naturale

Per 'spezzare' il ciclo del disastro, occorrono quattro azioni:

- i) Il programma d'emergenza deve essere tempestivo e mirato alla zona esatta.

Esempio negativo: la vicenda degli 'aiuti' allo Stato indiano di Orissa di fronte ai disastri – prima ricordati – del 2001.

- ii) Il rischio e la gestione dei disastri deve diventare parte del processo di sviluppo dell'area.

Esempio positivo: l'edilizia antisismica in Giappone.

Esempio positivo: l'uragano Michelle colpisce Cuba nel novembre 2001; è il più forte dal 1944; ma soltanto 5 persone muoiono. La difesa civile evacua 700.000 persone. L'elettricità e l'acqua dispongono di fonti alternative.

Esempio positivo: le inondazioni in Mozambico. 45.000 vite salvate nel 2000. Come ci riesce uno dei paesi più poveri del mondo? A) Coinvolgimento delle comunità locali; B) Addestramento a scuola; C) Forte potere delle autorità locali nell'effettuare lo sfollamento.

- iii) Gli 'aiuti' esterni devono programmare a lungo termine, sulla base delle lezioni apprese.

1970: 300.000 morti in Bangladesh per un ciclone;

1991: 14.000 morti in Bangladesh per un ciclone, grazie a sistemi di preallarme che fanno giungere 'in tempo' gli aiuti.

- iv) Diversificare il rischio nelle economie delle aree coinvolte.

Esempio negativo: le banane in Honduras, di fronte all'uragano Mitch.

Le risposte: non dimenticare la mano invisibile

Solitamente i costi sul lungo periodo dei miglioramenti ambientali sono molto minori di quanto indicano le stime iniziali. Ciò perché queste stime iniziali non tengono in conto la forza che l'economia di mercato ha nel provocare miriadi di effetti di secondo, terzo ordine e altri ancora. Un minore livello di inquinamento atmosferico ottenuto con l'introduzione nei processi di fabbricazione di filtri correttivi a impianti già esistenti, di solito costerà molto più caro che cambiare interamente il processo di fabbricazione in modo da raggiungere un risultato migliore in ogni fase produttiva e intervenendo su ogni macchinario. Ma il costo sarà ancora minore nel lunghissimo termine, cioè in tempi sufficienti per determinare cambiamenti di priorità nei centri di ricerca e sviluppo, nei fabbricanti del prodotto finito, nei fornitori di macchinari e impianti, con l'emergere di materiale nuovo che renda più efficienti i processi produttivi, e con l'emergere di prodotti nuovi che rispondano alle domande dei consumatori in modi innovativi. Un aumento del prezzo della benzina o del gasolio diesel, nel breve periodo non determina

che una piccola riduzione del chilometraggio percorso dalla popolazione, ma nel lungo periodo induce la gente a comperare autoveicoli che consumino meno, spinge i fabbricanti di automobili a dare priorità a questo elemento nella loro produzione, sia che l'innovazione dei fornitori di componentistica si concentri nella ricerca di materiali più leggeri, o che le aziende di distribuzione ripensino la localizzazione dei loro magazzini in modo da ridurre al minimo i costi del carburante. Come risultato, i calcoli sull'elasticità al prezzo della domanda di benzina e gasolio variano da $-0,1\%$ per effetti a brevissimo termine (ossia un aumento del 10% del prezzo determina una diminuzione dell' 1% della domanda) a oltre $-1,0\%$ (un aumento del prezzo del 10% determina una riduzione del 10% nella domanda) in certe stime dell'impatto complessivo nel lungo termine. Nell'economia mercantile, una combinazione di segnali di prezzo e di incentivi per massimizzare i profitti produce un processo continuo e infinito di ottimizzazione degli aggiustamenti che non potremo mai prevedere con esattezza (Adair Turner).

Le risposte: cambiare il tasso di sconto intertemporale

La percezione dei costi e dei benefici ambientali è una faccenda culturale, dipende dalle preferenze delle popolazioni, dalla loro cultura, ecologica o meno. I pay-off sono infatti espressioni di preferenze e quindi di cultura: una data popolazione può dare un peso maggiore ad un costo ambientale rispetto ad un'altra, con risultati diversi in termini di strategie ottimali.

Progetti	T1	T2	T3	T4
B	1	4,8	4,8	4,8
A	13	0,8	0,8	0,8

Due investimenti, A e B, presentano il primo un basso impatto ambientale (impianto energia solare) e il secondo un alto impatto (petrolio). Essi hanno la seguente struttura di costi-benefici intertemporali attesi (su 4 periodi). Da cosa dipenderà la scelta? Un elemento cruciale è il *tasso di sconto intertemporale*, espressione diretta della cultura di chi deve fare la scelta. Se il tasso di interesse è > 0 , la soluzione non-ecologica B viene preferita; se $i = 0$ i due progetti sono equivalenti, se $i < 0$ il progetto A viene preferito. Se dunque la collettività sceglie un tasso d'interesse maggiore di zero, significa che la sua cultura assegna al futuro un peso minore del presente. Ma una cultura sociale muta nel tempo, e opportuni interventi possono accelerarne il cambiamento. Qui l'economia, come spesso avviene durante queste lezioni, rimanda alla politica.

Le risposte: usare l'interdipendenza dei problemi

Osserva Robert T. Watson, responsabile scientifico World Bank:

Per 800 milioni di persone che vanno a letto affamate la sera e per altri due miliardi di esseri umani esposti a malattie parassitarie e a mancanza d'acqua, il progredire del cambiamento climatico minaccia di portare un carico sempre maggiore di sofferenze. In gioco è la possibilità di uno sviluppo equilibrato a lungo termine che possa consentire ai più poveri di sfuggire alla povertà stessa.

Si può forse essere meno pessimisti. La gestione dell'ambiente non deve essere considerata separatamente dagli altri problemi concernenti lo sviluppo. Alcuni nessi sono mostrati nella tabella seguente. Essi rappresentano anche una formidabile opportunità: tendere verso alcuni "obiettivi del Millennio" comporta ripercussioni positive importanti sui problemi ambientali e, almeno in parte, viceversa²⁸.

OBIETTIVO

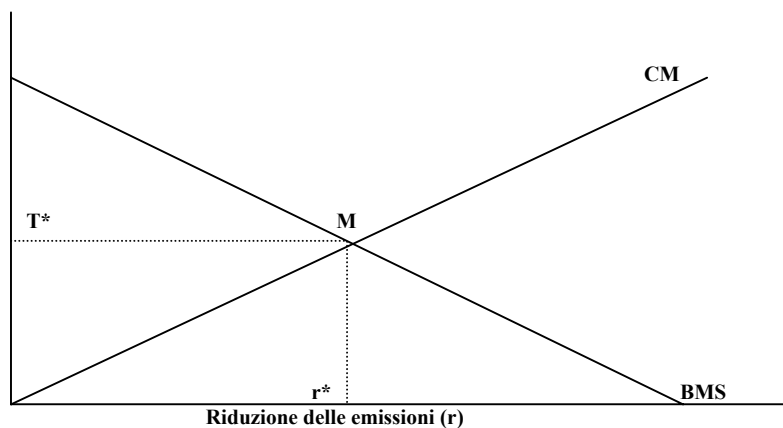
LEGAMI CON L'AMBIENTE

Eliminare povertà estrema e fame	I mezzi di sostentamento e la sicurezza alimentare delle persone povere spesso dipendono dai servizi e dai prodotti dell'ecosistema. I poveri hanno generalmente diritti non ben definiti sulle risorse ambientali e un accesso inadeguato ai mercati, al processo decisionale e alle informazioni ambientali, e ciò limita la loro capacità di proteggere l'ambiente stesso, di migliorare i loro mezzi di sussistenza e il loro benessere. Il mancato accesso ai servizi energetici limita anche le opportunità produttive, soprattutto nelle aree rurali.
Raggiungere l'istruzione primaria universale	Il tempo impiegato per procurarsi acqua e legna combustibile riduce la disponibilità di tempo per frequentare la scuola. Inoltre la mancanza di energia, acqua e strutture sanitarie nelle aree rurali scoraggia gli insegnanti qualificati a lavorare nei villaggi più poveri.
Promuovere l'eguaglianza di genere	Le donne e le ragazze sono coloro che si fanno carico del rifornimento di acqua e combustibili e ciò riduce loro l'opportunità e il tempo da dedicare all'istruzione, all'alfabetizzazione e alle attività produttive. Le donne spesso non godono di eguali diritti e hanno un accesso precario alla proprietà della terra e ad altre risorse naturali e ciò limita le loro opportunità e capacità di accedere ad altre attività produttive.
Ridurre la mortalità infantile	Le malattie (come la diarrea) provocate dall'acqua inquinata e da inadeguate strutture sanitarie nonché le infezioni respiratorie dovute all'inquinamento sono tra i principali responsabili di morte tra i bambini al di sotto dei 5 anni di età. La mancanza di combustibile per portare l'acqua ad ebollizione contribuisce anche all'insorgere di malattie causate dall'acqua inquinata che sarebbero facilmente prevenibili.
Migliorare la salute materna	Respirare in casa aria inquinata e trasportare pesanti carichi di acqua e legna da ardere danneggia la salute delle donne, tanto da renderle meno forti per procreare, aumentando il rischio di complicazioni durante la gravidanza. La mancanza di energia per l'illuminazione e la refrigerazione, così come le inadeguate strutture sanitarie, compromettono la tutela della salute, soprattutto nelle aree rurali.
Combattere le principali malattie	Oltre il 20% delle malattie nei PVS può essere imputabile a fattori di rischio ambientale (come nel caso della malaria e delle infezioni parassitarie). Le misure preventive per ridurre questi pericoli sono importanti quanto la loro cura – e spesso più efficienti in termini di costi.
Promuovere una partnership globale per lo sviluppo	Molti problemi ambientali a livello globale – cambiamenti climatici, estinzione di alcune specie, depauperamento delle risorse ittiche complessive – possono essere risolti soltanto attraverso partnership tra paesi ricchi e paesi poveri. Inoltre, gli spietati investimenti nelle risorse naturali possono aumentare considerevolmente la pressione a sfruttare in modo eccessivo le attività ambientali nei paesi poveri.

²⁸ Si veda UNDP, *Lo sviluppo umano 2003. Le azioni politiche contro la povertà*, p.150.

Le risposte: tasse ambientali e convenzioni vincolanti

Non sono disponibili meccanismi (mercantili e/o politici) per allocare efficacemente beni quali – ad esempio – la riduzione di CO₂: gli individui non sono incentivati a produrli, ma anche i governi nazionali non riescono a cogliere tutti i benefici dell'investimento in essi. Il costo marginale (CM) per ciascun individuo o nazione è molto inferiore rispetto ai benefici marginali globali e l'unico risultato certo è il sottoinvestimento. Gli economisti ortodossi reputano tuttavia che misure di regolamentazione pubblica siano in grado d'*internalizzare* queste inefficienze, mentre sul versante dei fallimenti del governo possono aiutare trattati politici con carattere di *obbligatorietà*. Esemplifichiamo con, rispettivamente, la *carbon tax* e i protocolli internazionali. Nella figura sotto il punto M è di efficienza: i CM della riduzione sono pari al beneficio marginale sociale (BMS) del rallentamento delle variazioni climatiche; in questo punto il valore attuale del consumo umano futuro viene massimizzato. Per raggiungere M, e dunque limitare l'inquinamento al livello r^* , si può introdurre una *carbon tax* (al livello T*) sul contenuto di carbonio dei combustibili: quelli a maggiore concentrazione, come il carbone, pagherebbero più di quelli a basso contenuto, come il gas naturale²⁹.



²⁹ Se il costo di una tonnellata aggiuntiva di carbonio nell'atmosfera è di \$ 7,65, dovremmo imporre una tassa di \$7,65 sulle emissioni? No, sarebbe troppo elevata. In effetti ogni tassa esprime tre distinti effetti.

a) *Incremento di benessere primario*. Deriva dalla regolamentazione dell'inquinamento. L'intera società ne trae vantaggio e, almeno per le quantità iniziali, si avvantaggiano anche i produttori, che eliminano le prime tonnellate a un costo quasi nullo ma risparmiano su ciascuna \$ 7,65.

b) *Riciclaggio del gettito fiscale*. Il gettito della *carbon tax* può venire riciclato a titolo di somma forfetaria a favore dell'intera collettività. In alternativa, può essere usata per alleviare altre imposizioni fiscali distorsive già in essere.

c) *Effetto d'interazione fiscale*. Tuttavia, se si prende in considerazione una delle distorsioni, occorre richiamare tutte le altre. La *carbon tax* rappresenta essa stessa una distorsione, in quanto scoraggia lo sforzo lavorativo poiché riduce la retribuzione reale delle famiglie. Questo effetto d'interazione fra le tasse riduce il livello di benessere.

La maggior parte dei modelli analitici e quantitativi dimostra che l'effetto d'interazione fiscale è superiore all'effetto del riciclaggio del gettito. Ne segue che, nell'esempio fatto, la tassa di \$7,65 sul carbonio è troppo elevata. Più essa viene ridotta, minore è però l'effetto (a), fino a deprimere il benessere economico complessivo derivante dalla tassa.

Sull'altro versante, quello dei governi, la modalità di risposta sarebbe la sottoscrizione di accordi internazionali *vincolanti*, come il protocollo di Kyoto del 1997. Esso affida il compito di contenere le emissioni di gas serra principalmente ai paesi ricchi, poiché pur ospitando solo il 16% della popolazione mondiale essi producono il 51% di tali emissioni. Il protocollo richiama i paesi ricchi a ridurre le emissioni di biossido di carbonio di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2008-12. (Per una critica, si veda poco oltre il paragrafo sulle scelte politiche).

Le risposte: le scelte politiche

Per rimanere sostenibile nel lungo periodo, il consumo delle risorse naturali rinnovabili da parte dell'umanità non deve superare i limiti della capacità biologica della Terra. Come abbiamo visto, tre fattori determinano questo esito:

- 1) l'efficienza dei sistemi di produzione utilizzati per raccogliere le risorse rinnovabili e consegnare beni e servizi ai consumatori,
- 2) il livello di consumo pro capite,
- 3) e il numero di consumatori.

Utilizzando la gamma di strumenti economici e normativi esistenti, le scelte dei governi possono ridurre il deficit ecologico occupandosi principalmente di quattro tematiche:

1. **Produzione:** migliorare l'efficienza delle risorse con le quali vengono prodotti beni e servizi; passare in tempi rapidi dall'energia fornita dai combustibili fossili a fonti di energia rinnovabile; promuovere tecnologie, costruzioni, città e sistemi di trasporto efficienti dal punto di vista del consumo energetico; trasformare i sussidi che incentivano la produzione e sostengono sistemi che consumano o distruggono agricoltura, foreste, zone di pesca o utilizzo di energia in incentivi che incoraggino la sostenibilità a lungo termine; utilizzare i sistemi fiscali per internalizzare i costi ambientali di produzione e riciclare i profitti trasformandoli in sussidi che incoraggino sistemi di produzione sostenibile; trasferire le tecnologie e costruire capacità che consentano ai paesi in via di sviluppo di passare direttamente a sistemi di produzione efficienti e sostenibili dal punto di vista delle risorse.

2. **Consumi:** consumare in maniera più efficiente le risorse e risolvere la disparità nei consumi pro capite tra paesi ad alto e a basso reddito; promuovere sui mercati merci e servizi prodotti in modo sostenibile, rafforzando standard ambientali severi e certificazioni per prodotti alimentari, materiali ed energia; garantire che chi inquina paghi il costo ambientale totale del cibo, dei materiali, dell'acqua e dell'energia, assicurando al contempo l'accesso di tutti alle risorse di base; stabilire accordi di commercio internazionale che garantiscano l'accesso equo ai mercati nei paesi ad alto reddito e scoraggino i paesi a basso reddito dall'esternalizzare i propri costi ambientali di produzione; minimizzare i rifiuti dei consumatori e riciclare le risorse recuperabili dal flusso dei rifiuti.

3. **Popolazione:** controllare la dimensione della popolazione; promuovere l'istruzione e l'igiene sanitaria per controllare le nascite; provvedere all'istruzione primaria di ragazzi e ragazze; creare migliori opportunità di accesso all'istruzione secondaria e alle opportunità economiche per le donne; ridurre la mortalità infantile e la diffusione delle malattie contagiose; fornire servizi igienico-sanitari e di controllo delle nascite adeguati a tutti, soprattutto nei paesi a basso reddito.

4. **Ecosistemi:** proteggere, conservare e ripristinare gli ecosistemi naturali e la biodiversità per conservare la produttività biologica e i servizi ecologici; preservare gli ecosistemi naturali e gestiti e mantenere i servizi ecologici; definire e preservare reti di aree protette che includano tutti i tipi di ecosistemi terrestri, di acque dolci e marini, incluse anche le zone non di pesca e ripristinare gli ecosistemi degradati; proteggere il suolo dall'erosione e dal degrado causato dall'agricoltura intensiva o dal pascolo eccessivo e destinare i terreni agricoli esistenti all'agricoltura piuttosto che allo sviluppo urbano e industriale; proteggere gli ecosistemi dei bacini dei fiumi, delle zone umide e dei bacini idrografici per sostenere l'approvvigionamento di acqua dolce; eliminare l'uso di sostanze chimiche nocive che degradano il funzionamento dell'ecosistema.

La lista di 'rimedi' appena presentata è poco più di un elenco di pii desideri, mancando un'autorità ed un consenso in grado di realizzarla adeguatamente. Per provare a compiere un passo avanti, occorre ragionare in termini di azione collettiva globale (specialmente come nella lezione 23).

Lezione 15

Le carestie

Le carestie hanno rappresentato a lungo il caso principale di EUC. La mancanza di monsoni negli anni dal 1876 al 1879 scatenò in buona parte dell'Asia, dell'Africa e del Sudamerica una serie ripetuta di gravi siccità, che si ripeterono dal 1889 al 1891 e dal 1896 al 1902, il cui impatto sulla società agricola del tempo fu immenso. Più di 50 milioni di contadini morirono di fame e di malattia. La responsabilità di queste carestie – le peggiori sperimentate dall'umanità – spettò, accanto a El Niño, al nascente imperialismo coloniale, alla politica dei prezzi collegata alla capacità di operare previsioni climatiche, all'introduzione del Gold Standard, il sistema monetario basato sul cambio aureo, alla totale assenza di una politica rivolta a sostenere le popolazioni colpite. Secondo la ricostruzione di Mike Davis, fu in quei pochi anni che iniziò la specifica divaricazione tra Primo e Terzo Mondo.

Quanto oggi chiamiamo “Terzo Mondo” (un termine della Guerra Fredda) [è] l'esito di squilibri di reddito e ricchezza (il famoso “gap di sviluppo”) formatosi soprattutto nell'ultimo quarto dell'Ottocento, quando le grandi masse contadine extraeuropee furono integrate nell'economia mondiale. Quando fu presa la Bastiglia, le divisioni verticali di classe nelle maggiori società del pianeta *non* erano accompagnate da clamorose differenze di reddito *tra* società diverse. La differenza nel livello di vita, per esempio tra un sanculotto francese e un agricoltore del Deccan, erano relativamente insignificanti rispetto al baratro che separava entrambi dalle loro classi dirigenti. Alla fine del regno di Vittoria, invece, le disuguaglianze tra le nazioni erano profonde quanto le disuguaglianze tra le classi. L'umanità era stata scissa in modo irreversibile¹.

Mentre tutte le altre “situazioni di crisi” esaminate in questo Corso tendono ad approfondirsi e a diventare più frequenti negli anni recenti, soltanto le carestie sembrano diventare più limitate e gestibili. Ciò è ben espresso, sotto il profilo intellettuale, con il passaggio dall'approccio tradizionale della carestia quale *food availability decline*, all'impostazione che concepisce la carestia quale *entitlements failure*. Vediamo.

La definizione tradizionale concepisce la *carestia* nei termini di scarsità assoluta: essa è una mancanza assoluta di cibo, tale da condurre, in un breve intervallo di tempo, alla sparizione di interi gruppi di una popolazione.

Non va confusa con la *malnutrizione* (squilibrio alimentare legato alla carenza di alcuni elementi nutritivi quali vitamine, proteine e sali minerali), né con la *sottoalimentazione* (insufficienza della razione alimentare in termini quantitativi – mancanza di calorie).

Secondo le stime Fao, nel 2000 muoiono al mondo 24.000 persone al giorno per cause legate alla fame, e sono sottoalimentate nel mondo circa 840 milioni di

¹ M. Davis, *Olocausti tardovittoriani. El Niño, le carestie e la nascita del Terzo Mondo* (2001), Feltrinelli, Milano, 2002, pp.25-26.

persone: di queste, 799 nei PVS (di cui 233 nella sola India), 30 nei paesi ex-comunisti e 11 in quelli industriali del Nord. (Negli USA 33 milioni di persone mancano della sicurezza alimentare).

La fame si esprime anzitutto nelle *carestie congiunturali*, le grandi emergenze alimentari, innescate da eventi come guerre, siccità, terremoti, inondazioni. Le politiche estreme, che causano conflitti civili, aggravano le carestie e impediscono, anche senza disastri climatici, di arginare le cause che pregiudicano la sussistenza di larghe fasce della popolazione. Nelle *carestie strutturali* la mancanza di cibo si manifesta anche in assenza di shock.

I modelli malthusiani

Il fascino dei modelli malthusiani sta nell'anticipare – dalla fine del '700, dato che Malthus vive tra il 1766 e il 1834 – e poi riprendere i due concetti (non-sostituibilità delle risorse naturali; loro possibile scarsità assoluta) che stanno alla base del filone di critica ecologista (vedi la lezione 13).

Introduttivamente, possiamo presentare la logica malthusiana rievocando i *modelli predatori-preda*. In un ecosistema isolato – un'isola, poniamo – due popolazioni confliggono: i falchi e i conigli. Non appena i conigli aumentano, i falchi mangiano di più e proliferano. A misura che i predatori aumentano, i conigli vengono sterminati. Ma se i conigli diventano scarsi, i falchi deperiscono. Se però i falchi si riproducono meno, i conigli aumentano di nuovo, eccetera.

Nei modelli malthusiani incontriamo la stessa logica di due forze contrapposte che, alternativamente, prevalgono l'una sull'altra. Tali forze sono la domanda di risorse primarie – le 'bocche da sfamare', cioè la numerosità della popolazione – e l'offerta delle medesime risorse.

Dunque, per Malthus e per i neomalthusiani, le cause remote delle carestie sono individuate nello scompenso, sia strutturale che contingente, tra domanda e offerta alimentare.

L'idea originaria è che l'ammontare della popolazione è limitato dalla disponibilità dei mezzi di sussistenza. Appena questi superano lo stretto necessario, la popolazione tende a crescere più rapidamente della produzione agricola. Lo squilibrio provoca malnutrizione, sottoalimentazione e, nei casi estremi, carestie. Così la popolazione si riduce, riequilibrandosi con la disponibilità di generi alimentari².

Accanto a questo meccanismo automatico, la quantità della popolazione può essere contenuta con la castità e con la contraccezione.

D'altra parte, l'idea che le sussistenze non bastino viene rafforzata con la 'legge dei rendimenti decrescenti' in agricoltura. (L'impostazione è classica, non marginalista; dunque la legge della produttività marginale decrescente non c'entra. Opera piuttosto una legge dei rendimenti di scala, ossia variano *tutti* i fattori). La

² Su Malthus si veda A. Roncaglia, *La ricchezza delle idee. Storia del pensiero economico*, Laterza, Bari, 2002.

crescita della popolazione e dello stock di capitale provocano la messa a coltura di terre meno fertili, il cui prodotto netto rispetto alle spese di produzione è via via decrescente.

L'affascinante ipersemplicità dell'idea malthusiana è che la povertà, in particolare nella sua forma estrema di fame endemica e di carestie, sia causata da squilibri drastici tra domanda e offerta delle risorse primarie; e che il rimedio – esso pure ipersemplice – consista nel *ridurre la domanda rispetto all'offerta*; bastando al riguardo ridurre (o assistere alle riduzioni coatte che la Natura realizza con carestie, malnutrizione e sottoalimentazione) il numero di quelli che domandano, cioè nel ridurre la popolazione.

Questo schema ricompare tante volte, fino al recente libro di Giovanni Sartori³. I modelli neomalthusiani sostengono che, mentre nel Settecento la popolazione poneva soltanto un problema di cibo, oggi pone anche un problema di eccesso di produzione e consumo che si traduce sia in uno spreco di risorse, sia in un fattore di inquinamento. Pertanto i problemi ai quali rimediare sono tre: la crescita della popolazione, il consumismo inquinante, la tecnologia inquinante. (Sono i fattori *P*, *A* e *T* della formula d'impatto ambientale, introdotta nella lezione 13).

Poiché tuttavia gli ultimi due fattori riguardano la forma stessa dello sviluppo capitalistico, e sembrano difficili da modificare, «resta, allora, soltanto la soluzione di fermare la crescita demografica. A questo effetto la tecnologia è benefica: contraccettivi, pillole del giorno dopo, pillole abortive, costano pochissimo e la loro utilizzazione richiede soltanto un addestramento minimo. Ed è la soluzione che davvero risolve. Se fossimo ancora 2 miliardi – quanti eravamo appena 70 anni fa; quando gli anziani di oggi erano già nati – potremmo inquinare senza danno, e tutti i problemi che ci assillano in 6 miliardi (in rapida marcia verso i 10) sarebbero tutti di facile soluzione» (Sartori).

La teoria della trappola dell'equilibrio di basso livello

Nel modello malthusiano che segue, nonostante un progresso tecnico continuo, il tenore di vita può non migliorare.

Siamo inizialmente in un Paese la cui economia è al livello della sussistenza.

Grazie ad un tasso di progresso tecnico positivo, sia la produzione di beni alimentari che il livello di reddito procapite crescono progressivamente.

Ciò porta a una riduzione del quoziente di mortalità, e magari anche ad una crescita di quello di natalità, ossia all'aumento della popolazione. (L'idea è quindi che le variazioni demografiche dipendano da quelle del benessere; *fermandosi queste ultime, si arrestano anche le prime*).

Il tasso d'incremento demografico aumenta fino al punto in cui i rendimenti decrescenti compensano totalmente il progresso tecnico. Lì prodotto e popolazione aumentano in pari grado. L'aumento del reddito viene arrestato dagli imprenditori,

³ G. Sartori, *La terra scoppia*, Rizzoli, Milano, 2003.

poiché oltre quel punto la popolazione crescerebbe ad un tasso più rapido di quello del prodotto, il PIL procapite si ridurrebbe ma soprattutto, dal punto di vista degli imprenditori, non sarebbe più conveniente espandere ancora la produzione di reddito.

È dunque in quel punto che si ferma la crescita economica.

Ma si tratta di un punto d'equilibrio a basso livello tra l'effetto economico del progresso tecnico e l'effetto della crescita demografica: uno stato stazionario in cui il fattore P e quello T della formula d'impatto ambientale si bilanciano/neutralizzano a vicenda.

Soltanto se il progresso tecnico è abbastanza rapido da compensare il tasso massimo di crescita demografica, il reddito procapite può continuare a aumentare.

L'approccio dell'*entitlements failure*

Amartya Sen ha spiegato le carestie come fenomeni prevalentemente politico-istituzionali di scarsità relativa. La sua posizione – sulla base di una tale analisi – è che nelle carestie nulla vi è di “naturale”, e che, quindi, esse *non* vanno collocate tra i disastri naturali: «In verità, è talmente facile impedire le carestie che è incredibile si permetta abbiano luogo» (Sen). Vediamo la sua analisi.

L'*entitlement* è l'insieme di panieri di beni che posso possedere, attraverso l'acquisto o la produzione diretta, o su cui posso esercitare un controllo. Il *food entitlement*, più nello specifico, è «il legittimo controllo sul cibo e le altre materie prime esercitato da un individuo o nucleo familiare in considerazione della propria dotazione di risorse e delle proprie opportunità di produrre e di commerciare».

La mia abilità a consumare cibo dipende dall'insieme di panieri su cui ho titolo. Nell'ambito dell'insieme, posso scegliere un paniere qualsiasi. Ma ve ne è almeno uno che mi eviti la fame?

In un'economia di mercato gli *entitlements* dipendono: a) da quali risorse abbiamo; b) dalle opportunità che il mercato offre per quello che vendiamo.

Avere abbastanza cibo per mangiare, o al contrario essere costretti alla fame, dipende perciò dalle nostre dotazioni e dalle condizioni della produzione e dello scambio, fattori che insieme determinano i nostri *entitlements*. Se non siamo capaci di comprare abbastanza cibo per soddisfare la nostra fame, siamo destinati a patirla. La fame e la morte per fame sono causate dalla mancanza dell'*entitlement (entitlement failure)*.

Quanto detto si riferisce ad un individuo. Ma cosa si può dire per le carestie che affliggono una comunità? Le carestie iniziano tipicamente da una notevole perdita di *entitlements* di uno o più gruppi occupazionali, privandoli dell'opportunità di disporre e di consumare cibo. Mentre il *food entitlement* non può essere visto come indipendente dalla produzione alimentare, questi due concetti non sono esattamente sovrapponibili. La produzione alimentare è un fattore che influenza il *food entitlement*, ma ve ne possono essere anche altri: essa non ne è la sola determinante. La produzione alimentare non è nemmeno necessariamente il fattore che più influenza gli *entitlements*. Infatti, una carestia o la fame possono manifestarsi senza che ci sia alcun declino nella produzione alimentare. Pertanto, non solo l'impatto della produzione alimentare sulla fame si trasmette attraverso i suoi effetti sugli *entitlements* delle persone coinvolte, ma talvolta il

food entitlement di una persona o di un gruppo può diminuire bruscamente senza un declino significativo – addirittura senza alcuna diminuzione – nella produzione alimentare (Sen).

All'inizio di *Poverty and Famine*, Sen scrive:

La fame viene dal fatto di non aver abbastanza da mangiare, non dal fatto che non vi sia abbastanza da mangiare». Tuttavia, «anche quando una carestia è associata a un calo della produzione alimentare, dobbiamo andare oltre le statistiche sulla produzione per spiegare come mai una parte della popolazione viene cancellata mentre il resto non soffre affatto. Le carestie esasperano le divisioni, e i tentativi di interpretarle in termini di disponibilità alimentare *media* procapite rischiano di essere irrimediabilmente fuorvianti: è raro che una carestia colpisca più del 5-10% di una popolazione⁴.

Esiste un trend fortemente crescente nella disponibilità alimentare procapite. Il fatto che questo incremento dell'output alimentare procapite abbia continuato a verificarsi in quasi tutte le regioni del mondo, nonostante una forte diminuzione dei prezzi alimentari relativamente agli altri beni (provocando un disincentivo economico per la produzione alimentare), rafforza l'affermazione che produrre abbastanza cibo non rappresenta un problema in sé stesso. Nell'ultimo quarto di secolo, i prezzi mondiali – in termini reali – dei principali prodotti alimentari (come riso, grano, sorgo, mais) sono diminuiti di circa il 70% e nonostante ciò la produzione alimentare procapite è cresciuta di un 10% circa.

[Poiché] la crescita della popolazione mondiale ha cominciato a rallentare in modo significativo, la domanda alimentare in futuro sarà sempre più determinata non tanto dalla dinamica demografica, ma dalla riduzione della fame e della sottonutrizione. Anche regioni che hanno vinto le carestie, come l'India, spesso soffrono della presenza diffusa di sottonutrizione. La percentuale di bambini sottonutriti nell'Africa subsahariana varia tra il 20% e il 40%, dato che nel sud dell'Asia raggiunge il 40-60%. Man mano che tali regioni diventano più ricche, il consumo medio alimentare procapite continuerà a crescere. Sarebbe sbagliato, perciò, considerare soltanto la crescita demografica per calcolare la domanda alimentare futura (Sen)⁵.

⁴ A.K. Sen, *Lo sviluppo è libertà* (1999), Mondadori, Milano, 2000, pp.170-171. La carestia degli anni 1980 nel Corno d'Africa fece 7 milioni di vittime; nella sola Etiopia nel 1984 provocò 1 milione di morti. Eppure, «perfino nei mesi culminanti, esistevano in loco grandi scorte di cibo, di proprietà di ricchi mercanti, che non venivano distribuite agli indigenti perché questi non avevano il denaro per pagarle. Il governo delle zone colpite dalla carestia era un potere ribelle al governo centrale: come il suo antagonista, aveva un orientamento politico marxista, tuttavia non prese neppure in considerazione l'eventualità di espropriare i grandi commercianti, perché questo avrebbe voluto dire stroncare l'economia locale. I soldi per pagare questi commercianti non c'erano perché erano necessari per acquistare le armi e portare avanti i combattimenti, senza i quali i ribelli sarebbero stati vinti, e uccisi, dalle forze governative. Quanto ai commercianti, in un paese che conosceva la fame anche quando non c'era la carestia, non potevano privarsi di tutto il loro capitale. In anni normali, gli affamati senza potere d'acquisto non ricevevano il cibo, altrimenti il mercante non avrebbe potuto rimanere tale; in un anno di carestia, dal punto di vista del mercante c'era semplicemente un numero maggiore di affamati. Quanto alle organizzazioni umanitarie, esse non potevano imboccare la via più semplice, né di fatto la imboccarono: anziché pagare i commercianti per distribuire i viveri, cosa che avrebbe attirato sul loro capo i fulmini dell'opinione pubblica perché "foraggiavano gli speculatori", spesero molto di più per importarli dall'Occidente, e parecchi di questi aiuti alimentari arrivarono troppo tardi». Paolo Brera, *Emergenza fame*, SanPaolo edizioni, 2003, pp.65-66.

⁵ La teoria seniana che abbiamo riassunto è apparsa a molti come estremamente originale. Essa invece appare in larga misura recuperare una saggezza antica. «Che i mancati raccolti portino alla fame, e chi morirà di fame in caso di carestie, dipende da una congerie di fattori sociali non lineari. Il semplice FAD (*food availability decline*) può portare direttamente alla carestia in qualche ecosistema isolato di cacciatori-raccoglitori, ma è improbabile che

RISPOSTE E PREVENZIONE

«La prevenzione delle carestie dipende moltissimo dal modo in cui gli assetti politici proteggono gli *entitlements* degli individui»⁶.

La prevenzione delle carestie:

- a) Misure in campo agricolo-ecologico, nel rafforzamento degli *entitlements*.
- b) Creare sistemi politici 'aperti', cooperativi o antagonistici, ed una libera stampa.
- c) *Preparedness*: essere pronti, specie in casi di crisi subitane come le carestie, ed evitare dunque di dover creare programmi *ad hoc* quando la crisi si manifesta.
- d) Evitare spostamenti rapidi-pronunciati-asimmetrici nelle dotazioni e negli *entitlements* di scambio (evitare cioè espropriazioni violente, redistribuzioni tra gruppi).
- e) I sistemi di allerta: migliorare informazione su e previsione delle carestie.
- f) Le carestie in cui pesa molto l'aspetto del *food availability decline* sono relativamente più prevedibili. I sistemi di allerta misurano la produzione alimentare aggregata.
- g) Le carestie più *entitlements failure* sono più difficili da anticipare, ma in parte le si può prevedere monitorando il tasso di cambio tra gli *entitlements* di scambio e il prezzo del cibo (salario/prezzo cereali, prezzo animali/prezzo cereali, prezzo manufatti/prezzo cereali). Si possono seguire anche i primi sintomi localizzati di carenze alimentari, svendite di beni, impegno di gioielli, esodo di popolazioni ed altri segni simili.
- h) Migliorare gli *entitlements* durante le carestie, individuando, caso per caso, meccanismi che migliorino il potere di acquisto, al minimo costo e senza creare incentivi distorti, dei gruppi colpiti, attraverso:
 - Programmi di lavori pubblici ad alta intensità di lavoro;
 - Food for work*;
 - Cash for work*;
 - Programmi di acquisto di attivi (ad esempio, le greggi, se sono i pastori ad essere colpiti);
 - Trasferimenti diretti a coloro che non possono lavorare;
 - Sussidi alimentari generalizzati.
- i) Migliorare gli *entitlements* durante le carestie mediante interventi sanitari, igienici e di emergenza (tende, coperte, beni essenziali).
- l) Migliorare gli *entitlements* durante le carestie mediante stock alimentari pubblici. Anche quando ci si affida al mercato per il lavoro di distribuzione degli stocks alimentari, è bene tenere stocks pubblici per tre motivi: come assicurazione contro

ciò possa succedere in qualsiasi società complessa. [...] A partire dagli anni Sessanta dell'Ottocento, o forse anche da prima, in India sia gli amministratori britannici sia i nazionalisti locali ammisero che *le carestie non erano soltanto scarsità di cibo bensì crisi economiche complesse scatenate dalle conseguenze di mercato della siccità e dei mancati raccolti*. [...] In questi ultimi anni Amartya Sen e Meghnad Desai hanno formalizzato questo comune buon senso vittoriano nel linguaggio dell'economia del benessere». M.Davis, op.cit., p.29.

⁶ A.K. Sen, op.cit., p.172. Si veda anche Jean Dreze - Amartya Sen, *Hunger and public action*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

accaparramenti di scorte alimentari da parte degli operatori di mercato; come assicurazione contro episodi di panico; come meccanismo che migliori la disponibilità alimentare e faccia scendere i prezzi degli alimenti, specie nella fase iniziale della carestia.

CARESTIE E REGIMI POLITICI

Una nota tesi di Sen afferma che le democrazie evitano le carestie in quanto permettono un'adeguata circolazione delle informazioni, soprattutto verso l'alto. Questa tesi è stata contestata da Jagdish Bhagwati, il quale osserva che

è fondamentale il tipo di democrazia. Nel caso della carestia di Bihar, che si verificò in India nel 1967, fu proprio la democrazia a rendere più difficile la lotta contro la fame, invece di facilitarla. In quel periodo mi trovavo a Dehli ed ero in stretto contatto con le autorità: tutti noi sapevamo che nel paese vi erano ampie scorte di cibo, ma l'Indi è una democrazia federale e ciascuno stato gestisce autonomamente le aree dedicate alla produzione alimentare. Gli stati che avevano surplus di scorte non ne permettevano l'invio a Bihar. Così, gli aiuti che arrivavano, e che purtroppo non erano sufficienti, erano viveri di contrabbando fatti uscire dagli stati che avevano ancora scorte [...]. E andò a finire che il primo ministro Indira Gandhi dovette andare a Washington a chiedere rifornimenti per Bihar. (Durante i periodi di carestia, la Cina non ha fatto questo tipo di scelta, e ciò rivela la vera asimmetria tra i paesi democratici e i regimi totalitari: ambedue sono al corrente dell'esistenza della carestia, ma questi ultimi sono disposti a far morire di fame la propria popolazione – come vediamo attualmente in Corea del Nord – piuttosto che chiedere aiuti e rifornimenti alimentari al nemico ideologico straniero)⁷.

Le complicazioni di una carestia

L'idea seniana che le carestie siano in prevalenza fenomeni politico-istituzionali, non vale soltanto per stabilire che pochi adeguati interventi politico-istituzionali basterebbero a risolverle. Quell'idea ci aiuta anche a scorgere molte complicazioni che, intorno ad una carestia, possono intrecciarsi. Vediamo un recente esempio.

Nel settembre 2003, si accumulano nel porto di Dar Es Salaam 10.000 tonnellate di mais giallo (granturco) geneticamente modificato e destinato alle popolazioni africane (Malawi, Zambia, Mozambico, Swaziland, Lesotho e Zimbabwe) che hanno subito una grave carestia. Nessuno le vuole perché nocive, sebbene il World Food Program, che ha finanziato l'operazione, abbia assicurato che non c'è alcun pericolo e che l'unico motivo del rifiuto è politico: questi Stati non vogliono in alcun modo dipendere dagli USA.

Alcuni scienziati americani citati dai governi africani, sostengono che se il granturco modificato viene seminato, il polline geneticamente modificato potrebbe spargersi, contaminando la produzione autoctona, legata al biosistema locale. Nel caso dello Zimbabwe, che fino al 2001 era il maggior esportatore di granturco della regione verso l'Europa, questo significherebbe rendere il prodotto invendibile:

⁷ J. Bhagwati, *Elogio della globalizzazione*, Laterza, Bari, 2005, pp.137-138.

l'Unione Europea proibisce l'importazione di cibo geneticamente modificato. Inoltre vi è il problema della proprietà intellettuale. Gli agricoltori africani perdono il diritto alla vendita del raccolto, se seminano il granturco geneticamente modificato, su cui gli USA hanno il 'diritto d'autore'.

Dall'emergenza carestie al fenomeno fame

Com'è da attendersi, gli stessi schemi teorici coi quali viene esaminata la carestia in quanto emergenza, si ritrovano, con poche varianti, quando s'interpreta la fame, quale fenomeno di lunga durata⁸.

A Typology of Theoretical Perspectives on Hunger in Developing Countries

Assumptions regarding the role of increased food production in alleviating hunger	Assumptions regarding the Non-Malthusian	role of population growth Neo-Malthusian
<p>“Productionist” Increased food production is central in reducing hunger.</p>	<p><i>Modernizationism</i> Hunger is caused by a lack of modernization and technology. Hunger is reduced through progressive economic development and global integration.</p>	<p><i>Productionist</i> <i>Neo-Malthusianism</i> Hunger is caused by food production falling behind population growth. Hunger is reduced through agricultural R&D and increased agricultural productivity.</p>
<p>“Nonproductionist” Nonproduction factors such as the reduction of inequality, increased economic security among the poor, reduction of economic dependency, are most central in reducing hunger.</p>	<p><i>Political Economy</i> Hunger is caused by social inequality and poverty produced both locally and globally. Hunger is reduced through lessening inequality and increasing citizenship rights and by reframing global institutions and trade.</p>	<p><i>Ecological</i> <i>Neo-Malthusianism</i> Hunger is caused by population growth and environmental degradation. Hunger is reduced through redesigning policy, technology and institutions to reduce bring population and consumption in line with resource limitations.</p>

⁸ La tabella seguente è tratta da Frederick H. Buttel, “Ending hunger in developing countries”, *Contemporary Sociology*, 29(1), 2000, p.17.

Lezione 16

L'impatto delle nuove crisi sulla povertà

Tra gli anni 1960 e 1980 ha dominato, negli studi di Economia della povertà, il paradigma Nord-Sud. Si discuteva delle ragioni di conflitto, oppure di dialogo, tra queste due parti del pianeta. Oggi il nuovo senso comune non riconosce più il Terzo Mondo come una forza storica omogenea e propone due interpretazioni, in competizione fra loro, della povertà globale. La prima è denominabile il paradigma di Bretton Woods, è associata al discorso e alle pratiche delle organizzazioni internazionali emerse nel 1944: FMI, BM e GATT (adesso WTO) e concepisce la globalizzazione come un fattore favorente l'integrazione ed il progresso. La seconda è il paradigma delle United Nations, deriva da analisi e proposte di agenzie ONU quali UNDP, ECOSOC, ILO e UNICEF e concepisce la globalizzazione come un moltiplicatore di povertà e di disuguaglianze¹. Mentre la prima suggerisce una completa liberalizzazione dei mercati, la seconda insiste sull'esigenza di subordinare il funzionamento dell'economia mondiale a obiettivi di equità sociale e di sostenibilità.

Three approaches to world poverty

	<i>Traditional North-South approach</i>	<i>Bretton Woods paradigm</i>	<i>UN paradigm</i>
Worldview	Bipolar division between rich and poor countries	Inclusive globalisation Economic integration	Two-tiered globalisation Social exclusion
Geography of poverty	Developing countries	Least-developed countries	Developed countries and developing countries
Determinants of poverty	External factors (economic environment dominated by developed countries)	Internal factors (non 'market-friendly' economic policies)	Internal and external factors (conflict between economic objectives and social needs)
Political platform	New international economic order	Liberalisation of markets Competitiveness of firms	Sustainable human development Inter-generational equity

La problematica dell'indagine e della gestione delle EUC si colloca, in larga misura, all'interno del paradigma delle UN. In termini coerenti con questo approccio, si rimarca che i PVS incontrano particolari difficoltà nell'inserirsi nei processi globali in quanto le loro economie sono più vulnerabili a shock esogeni provenienti dai mercati dei beni e finanziari o da disastri naturali, e a turbolenze endogene – ma amplificate proprio dai processi globali – legate a guerre, epidemie

¹ Jean-Philippe Thérien, "Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty", in Rorden Wilkinson (ed.), *The global governance reader*, Routledge, London, 2005, pp.218-238.

o carestie. In questa chiave, la riflessione sulla povertà e quella sulle EUC tendono ad unificarsi.

Il paradigma delle UN tratta la povertà nei termini di mancato sviluppo umano. Esaminiamo un po' da vicino questa visione, dopo aver richiamato alcuni concetti noti.

Povertà quale 'perdita di benessere economico'

Occorre *distinguere tra disuguaglianza e povertà*. Stabiliamo che è povera la percentuale di popolazione che dispone di un reddito inferiore a una linea della povertà assoluta, convenzionalmente fissata all'altezza di un dollaro giornaliero. (Sotto tale linea si trovano, nei PVS o in transizione, circa 1.200.000.000 persone, pari a circa un quarto della popolazione di questi paesi). Sarebbe però possibile che il reddito di ciascun individuo sia superiore a quella soglia, ma che la maggior parte degli individui abbia esattamente 1,01 dollari, mentre il 10% abbia un reddito 20 volte superiore: questa sarebbe una situazione di grave disuguaglianza. Se la soglia è posta a due dollari giornalieri, nei 67 PVS vi sono 2.350.000.000 poveri.

Il punto precedente rimanda alla distinzione *tra povertà assoluta e povertà relativa*. Una definizione 'relativa' della povertà riconosce che la qualità della vita dipende non solo da elementi che consentono la sopravvivenza, quali una nutrizione adeguata, una casa e cure mediche, ma anche dal non dover subire le privazioni che derivano da una posizione di reddito relativo troppo basso nella società. La *povertà relativa* è in pratica definita come la metà del livello di reddito di una famiglia mediana (ovvero, quel valore del reddito che divide le famiglie del paese in due gruppi ugualmente numerosi)².

La povertà relativa rimanda allo squilibrio distributivo.

Bisogna tuttavia distinguere, pur riconoscendone gli stretti legami, la povertà relativa dalla disuguaglianza. La povertà richiede sempre l'individuazione di una soglia che separi la popolazione in poveri e non-poveri, la relatività risolvendosi nella variabilità della soglia al variare della situazione generale; mentre la disuguaglianza percorre trasversalmente tutta la collettività [...]. La disuguaglianza può essere contenuta, ma molto difficilmente sarà eliminata del tutto, evenienza peraltro pericolosa, secondo buona parte della teoria economica, perché ostacolerebbe seriamente la crescita economica. La povertà può invece essere eliminata. Una riduzione del benessere generale, dovuta a una fase recessiva, non implica necessariamente un aumento della disuguaglianza qualora il quadro relativo sia immutato, cioè nel caso in cui tutti stiano un po' peggio. Ma se diminuisce il benessere della collettività, la povertà aumenterà, quale che sia l'andamento della disuguaglianza. [...] È possibile che ci sia uno Stato con un alto numero di poveri e con una distribuzione abbastanza omogenea delle ricchezze,

² In Italia, secondo i dati relativi al 2002, la soglia di povertà relativa è secondo l'Istat pari a circa 500 euro netti (494,07, per la precisione) per individuo. Se si considerano le diverse aree territoriali, essa diventa prossima ai 650 euro al Nord e di poco superiore ai 400 al Sud. Tale somma, inoltre, varia meno che proporzionalmente all'aumentare dei componenti la famiglia. Ad esempio, per una famiglia di 4 persone (due adulti e due bambini), la soglia di povertà relativa è calcolata in 1342 euro mensili netti, equivalenti ad un reddito annuo imponibile lordo familiare di circa 29.000 euro.

come era la Cina nel passato; oppure uno Stato che ha mantenuto livelli di disuguaglianza nella proprietà e controllo delle risorse, attuando però politiche redistributive che hanno ridotto il numero dei poveri assoluti, come nel caso dei paesi nordici. Non c'è dubbio, insomma, che la povertà e la disuguaglianza siano strettamente legate, ma non coincidenti³.

Distinguiamo tra *standard oggettivi e soggettivi* della povertà. Il tentativo più 'oggettivo' definisce povero colui che assume meno di 2.250 calorie giornaliere.

Anzitutto i bisogni essenziali (alimentazione, salute, abitazione e istruzione) sono anch'essi parzialmente differenti in differenti stadi di sviluppo economico e sociale. Quindi occorre accettare una prima approssimazione che consiste nel riferire la povertà al solo regime alimentare, assumendo che esso sia correlato con le altre condizioni di vita. [...] Ci si deve chiedere fino a che punto sia giustificabile una misura calorica uniforme, tenuto conto che il fabbisogno calorico varia secondo l'età, il peso corporeo, l'attività svolta e il clima. I demografi e gli alimentaristi sono d'accordo, però, nel ritenere che trascurando questi elementi si commettono errori non più gravi degli stessi errori di imprecisione nella raccolta storica dei dati (10% in più o in meno)⁴.

Secondo questo criterio, nel 2000 vi sono nel mondo 870.000.000 poveri.

Ecco invece la misurazione soggettiva:

Un modo alternativo di fissare la soglia di povertà è domandare direttamente a un campione rappresentativo di famiglie quale sia il livello minimo di reddito necessario per condurre una vita senza lussi, ma decorosa. Poiché il livello minimo indicato è generalmente correlato positivamente con il reddito effettivo degli intervistati, la soglia viene fissata in corrispondenza del livello di reddito in cui valore indicato e valore effettivo all'incirca coincidono. La presunzione è che le persone che ricevono un reddito vicino a quello da loro ritenuto necessario abbiano una migliore percezione del livello di quest'ultimo delle persone il cui reddito ne è molto al di sopra o al di sotto⁵.

Distinguiamo tra *ammontari e variazioni della povertà*. Queste ultime «possono essere misurate con diversi criteri. Un primo consiste nel contare la variazione del numero di coloro che si trovano sotto la soglia della povertà. Un secondo nel misurare la variazione del loro reddito medio. Un terzo nel calcolare la variazione delle differenze di reddito tra i poveri. A seconda del criterio adottato, una diminuzione del numero dei poveri, un aumento del loro reddito medio, una maggiore eguaglianza tra di essi indicano una diminuzione della povertà»⁶.

Distinguiamo infine *tra eguaglianza ed equità*. Uguaile significa “della stessa grandezza”; non è necessariamente sinonimo di “equo” e “giusto”. La *curva di Lorenz* è uno strumento che ci dice quanto sono uguali i redditi personali. Sull'asse verticale viene posta la percentuale di reddito conseguito e sull'asse orizzontale la percentuale di popolazione che percepisce redditi. Se la distribuzione è eguale, il

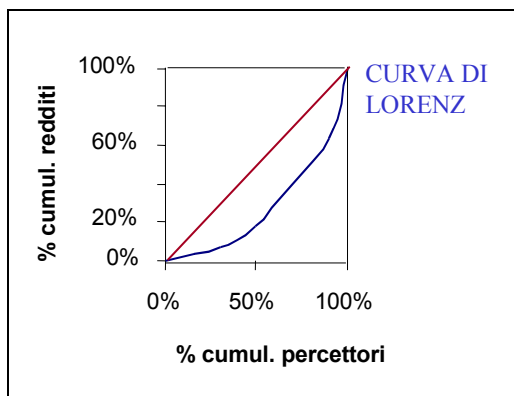
³ Marco Zupi, *Si può sconfiggere la povertà?*, Laterza, Bari, 2003, p.13.

⁴ Luciano Boggio, Gilberto Seravalli, *Sviluppo e crescita economica*, McGraw-Hill, Milano, 1999, pp.33-34.

⁵ Andrea Brandolini, “Disuguaglianza e povertà”, in Brucchi Luchino, a cura di, *Manuale di economia del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001, p.421.

⁶ Franco Volpi, *Lezioni di economia dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2003, p.214.

30% della popolazione guadagnerà il 30% del reddito e così la curva diviene una retta con inclinazione a 45°. Se il reddito è ripartito inegualmente, il 30% della popolazione potrebbe guadagnare il 10% del reddito; in quest'ultimo caso la curva giacerà al di sotto della retta a 45°. Più bassa è la sua posizione, maggiore sarà la disuguaglianza della distribuzione.



Piuttosto, il problema dell'equità è di stabilire quale *dovrebbe essere* la distribuzione dei redditi. Alcuni ritengono che l'equità coincida con l'eguaglianza, che sia cioè giusto che tutti percepiscano lo stesso reddito. Altri invece pensano che chi, ad esempio, lavora con più zelo o più efficientemente, debba essere pagato di più.

Tra il 1950 e il 1975 in molti paesi la disuguaglianza è diminuita, ma poi il trend si è invertito con un complessivo andamento temporale ad U. L'indice di Gini – che si basa su una scala da 0 a 100, e che quanto più ha un basso valore, tanto maggiore è la distribuzione del reddito tra le persone – è cresciuto negli ultimi anni in USA, Gran Bretagna, paesi nordici della socialdemocrazia europea, Argentina, Brasile, Cile, Messico, Russia ed Est Europa, Asia orientale. Esso si mantiene stabile o varia moderatamente in Canada e Cina, mentre la evoluzione è meno chiara in India e in molti paesi africani.

La povertà si è ridotta come percentuale, ma il numero assoluto di poveri è rimasto lo stesso. I due fenomeni sono peraltro spazialmente collegati, nel senso che i successi parziali nel ridurre la povertà si sono concentrati territorialmente in Cina e India, ma anche i peggiori fallimenti sul fronte della povertà e della disuguaglianza sono dislocati ormai in zone precise (Africa e blocco dell'Europa orientale, anzitutto; ma anche gli USA manifestano tendenze preoccupanti)⁷.

⁷ Il *Research Centre for Global Governance* ha proposto un'immagine che, con parecchie varianti, ha avuto grande fortuna: «Compress the World's 5.7 billion into a Village of only 100 People and you will get: 61 Asian, 13 African, 12 European, 8 North-American, 6 South-American, 0 Oceanian. 51 Female, 49 Male. 70 Non-White, 30 White. 1 Has a college education, 70 Are unable to read. 80 Live in sub-standard housing. 50 Suffer from malnutrition. 6 Control 50% of the wealth». http://www.rcgg.ufrgs.br/pub_ing.htm.

La povertà come mancanza di sviluppo umano?

Un passaggio cruciale è dalla povertà come «a lack of economic welfare» alla povertà come assenza di sviluppo umano. Per almeno cento anni gli economisti – basta leggere Marshall e Pigou – affermano che il benessere umano (*well-being*) non può ridursi al benessere economico (*welfare*); ritengono però che:

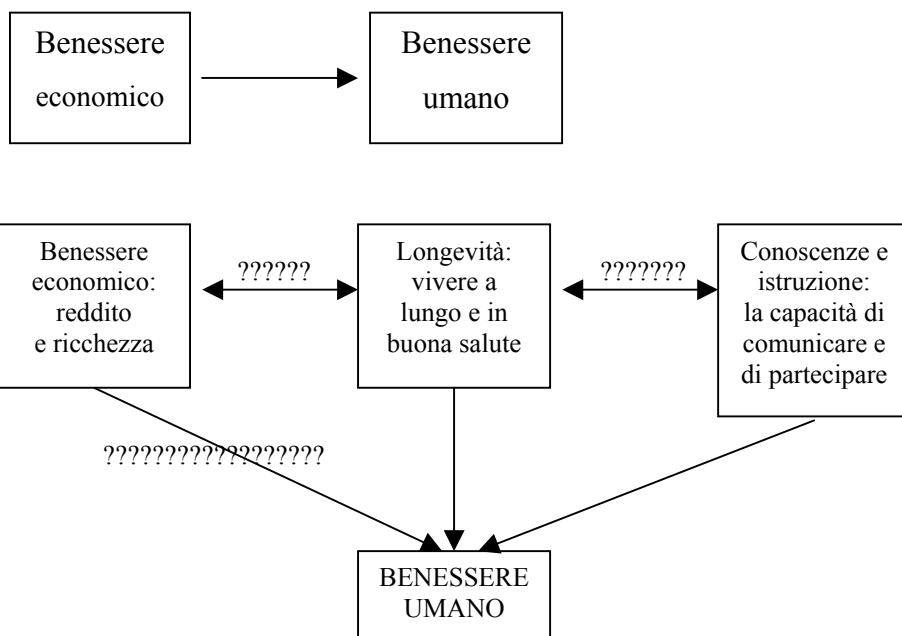
- a) solo quest'ultimo sia misurabile;
- b) e, soprattutto, che quando varia il *welfare*, il *well-being* lo asseconda, ossia *varia nella stessa direzione*.

Dagli anni 1960 è il punto (b) a subire critiche radicali, da parte di non economisti e di economisti eterodossi (come Galbraith, Baran e Hirsch)⁸.

Dagli anni 1970 alcuni economisti provano a porre al centro il *well-being* rispetto al *welfare*. L'esigenza di analizzare in modo autonomo il *well-being* scaturisce proprio dal sospetto che il suo andamento *differisca sistematicamente* da quello del *welfare*. Le domande teoricamente innovatrici si collegano al punto (b) menzionato sopra e diventano:

(i) possiamo dare per certo che l'influenza reciproca delle varie componenti il benessere totale sia sempre e comunque positiva, ossia che tali elementi si rinforzino a vicenda?;

(ii) è ancora un presupposto scontato che il benessere umano e quello economico varino nella stessa direzione?



⁸ Per una ricostruzione, comunque parziale, dei dibattiti che condussero allo Sviluppo umano, si veda Diana Hunt, *Economic theories of development: an analysis of competing paradigms*, Harvester Wheatsheaf, London, 1989, cap.9.

Nella prima figura sopra, che sintetizza l'approccio ortodosso, la freccia – pur non indicando necessariamente un nesso causale – stabilisce che se indago le ragioni e l'andamento del benessere economico, ottengo indicazioni adeguate anche su ragioni e andamento del benessere totale. La successiva figura segnala invece, secondo l'approccio eterodosso, che tra le molte determinanti del benessere umano (qui ne figurano tre, ma vi potremmo aggiungere almeno la libertà individuale, la partecipazione politica e la sicurezza) corrono *relazioni a doppio senso e con duplice segno*: ogni elemento può influenzare l'altro, e può farlo *sia positivamente che negativamente*; inoltre, *quantomeno* tra il benessere economico ed il benessere umano, può stabilirsi, *oltre* una certa soglia critica, un'influenza di segno non-positivo.

Rispetto alla posizione più radicalmente eterodossa, dove si colloca la nozione di “sviluppo umano” (ma anche quella di Sen, che ne è l'antecedente accademico, di “sviluppo come *human flourishing*”)? Vediamo.

Come già sosteneva Adam Smith, il concetto economico di sviluppo si riferisce all'aumento di lungo periodo del reddito pro-capite, cioè del potere d'acquisto medio. Ciò è espresso statisticamente dall'aumento del PIL (Prodotto interno lordo) pro-capite, che misura quanto passa dal mercato, cioè quanto ha un prezzo e viene comprato e venduto. Sviluppo è, secondo questa consolidata definizione, l'aumento della disponibilità di beni che passano dal mercato.

Il PIL è stato però ribattezzato il *Prodotto ingannevole lordo* in quanto misura l'andamento di un'economia, non il suo livello di benessere. Si vuole così segnalare l'importanza di *ciò che esso trascura*: il grado di piacevolezza del lavoro, la qualità dei rapporti interpersonali e del tempo libero, fattori extramercantili di benessere come la pace, i beni non transati sul mercato (come il lavoro domestico e l'intera economia informale). Ma anche le *distorsioni contabili* che esso introduce: a) gli acquisti pubblici di beni e servizi sono valutati al loro costo di produzione, di modo che i troppi impiegati di uno Stato clientelare risultano per i loro stipendi, anche se non fanno nulla; b) per rimediare ai danni ambientali provocati dall'incidente della petroliera Exxon Valdez furono spesi oltre due miliardi di dollari, che andarono ad aumentare il PIL, senza che fosse contemporaneamente effettuato alcun aggiustamento per tener conto dei costi sociali dell'inquinamento; c) nulla dice dei cambiamenti nella composizione del prodotto sociale (+ burro, – cannoni) e nella sua distribuzione tra le famiglie (+ equità).

Il più famoso indice aggregato alternativo che è stato proposto è lo *Human Development Index* (HDI), elaborato dallo United Nations Development Program (Undp). Esso comprende quattro indici diversi: il PIL reale *pro capite*, l'aspettativa di vita alla nascita, l'iscrizione a scuola e l'alfabetizzazione da adulti⁹. L'idea è che

⁹ Più esattamente, il tasso di alfabetizzazione degli adulti è la percentuale di persone con più di 15 anni in grado di leggere e scrivere, mentre il rapporto lordo di iscrizione scolastica è il rapporto fra gli iscritti alla scuola primaria, secondaria e terziaria e la popolazione delle corrispondenti fasce di età (esempio: quanti bambini in età

la crescita economica dovrebbe migliorare la salute e l'istruzione degli individui, oltre a gonfiarne i portafogli. L'Undp ritiene che la longevità, le conoscenze e le risorse siano un insieme di capacità fondamentali per la vita umana. Infatti:

la longevità riflette la possibilità di vivere a lungo e in buona salute e, in modo indiretto, ci dà delle informazioni sulle condizioni di vita materiale di ogni individuo (alimentazione, sanità, copertura dei servizi di base, abitazione);

le conoscenze e l'istruzione esprimono la capacità dell'individuo di comunicare e di partecipare alla vita della comunità;

l'accesso alle risorse è rappresentativo di uno standard di vita dignitoso e vuole essere espressione, in qualche modo, di quelle dimensioni dello sviluppo umano diverse dalla longevità e dalle conoscenze.

Più in generale, secondo l'Undp «lo sviluppo umano è il processo di ampliamento dell'arco delle scelte delle persone, che aumenta le loro opportunità di istruzione, assistenza sanitaria, reddito ed occupazione, e copre tutta la gamma delle opzioni umane, dalla salubrità all'ambiente naturale alle libertà economiche e politiche». Con questa concezione si guarda allo sviluppo in termini di fini, ossia come aumento delle *chance* offerte agli uomini, e non in termini di mezzi, cioè di aumento delle risorse disponibili.

Questa concezione presenta peraltro alcune difficoltà. Soffermiamoci su quella che ci pare più importante (e che ci consente di rispondere alle questioni poste all'inizio di questo capoverso): le sue componenti *variano sempre con lo stesso segno*, apportando così contributi univoci (positivi o negativi, forti o deboli, ma concordi) alla grandezza complessiva. Non si ammette che le varie componenti dello “sviluppo/benessere” possano variare con segni differenti, e che pure possano essere diversi i segni di alcune componenti e dello “sviluppo/benessere umano” finale¹⁰. È di fronte a quest'amputazione dell'analisi che – si può rilevare –

6-10 anni frequentano la scuola elementare rispetto al numero complessivo di bambini che appartengono a questa classe di età). La sintesi fra questi due indicatori viene effettuata assegnando un peso pari a due terzi al primo indicatore e un peso pari a un terzo al secondo.

¹⁰ Si veda Gustav Ranis, Frances Stewart, Alejandro Ramirez, “Economic growth and human development”, *World Development*, 28(2), 2000, pp.197-219. Gli autori, che sono tra i fondatori dell'impostazione dello Sviluppo umano, classificano quattro situazioni possibili, esaminando i legami tra Crescita Economica (EG) e Sviluppo Umano (HD):

- 1) *Ciclo virtuoso*, nel quale il miglioramento di HD rafforza EG, che a sua volta implementa HD, e così avanti. Tale ciclo può avviarsi, indifferentemente, da HD oppure da EG;
- 2) *Ciclo vizioso*, nel quale il peggioramento di HD indebolisce EG, che a sua volta peggiora HD, e così indietro. Tale ciclo può avviarsi, indifferentemente, da HD oppure da EG;
- 3) *Asimmetria favorevole a HD*, in cui un miglioramento di HD si trasmette poco e male sul versante della EG, sbilanciando il sistema;
- 4) *Asimmetria favorevole a EG*, in cui la crescita economica, ad esempio, si traduce poco e male in spesa pubblica per istruzione e sanità.

Dalla loro analisi rimangono escluse, a ben considerare, altre due forme di ciclo, denominabili “perverse”; in esse: (5) un incremento in EG si basa su (è favorito da) un nesso con HD che è di segno negativo, o viceversa; e

l'impostazione Sen-Undp non effettua una piena rottura con il paradigma del *welfare* o benessereista. Vediamolo in concreto.

Primo esempio. Specialmente nei PVS, la crescita economica può *condizionare negativamente* il benessere umano attraverso sequenze quali: a) Avvio crescita mercantile rapida; b) Elevamento dell'ineguaglianza distributiva, specialmente di quella orizzontale; c) Un (in parte conseguente) elevamento dei conflitti civili violenti; d) difficoltà a mantenere nel tempo il sentiero di crescita.

Secondo esempio. Miglioramenti sul fronte della longevità e delle conoscenze possono *ridurre* il benessere totale, riducendo quello economico.

Investire in componenti non economiche dello Sviluppo umano (come la scuola e la sanità) può ridurre l'efficienza media del sistema economico, *quindi* la crescita e *quindi* influire negativamente sulla povertà nel senso tradizionale di minor benessere economico.

Richiamiamo un noto modello di William Baumol.¹¹ Il settore pubblico – ma il discorso è in effetti riferito ad una classe di attività economiche, che siano in mano pubblica o meno – tende ad avere una *produttività media più bassa*, e quindi costi unitari più alti, del settore privato dell'economia. Dividiamo le attività economiche in due ampie classi:

- 1) Quelle in cui può accumularsi il capitale e realizzarsi il progresso tecnico. Qui la produttività del singolo lavoratore ha incrementi continui. È il caso dell'industria manifatturiera.
- 2) Quelle suscettibili di progresso tecnico in forma limitata e sporadica. È il caso di molte attività tipicamente pubbliche: scuola, sanità, assistenza sociale.

Consideriamo l'esecuzione della VII sinfonia di Beethoven: occorrono 110 musicisti, altrettanti strumenti e circa 35 minuti di tempo. Oppure si prenda una lezione universitaria: come potremmo “velocizzare” l'apprendimento? O la cura medica di un malato: possiamo misurarne l'efficienza in base alle ore di degenza ospedaliera? In questi casi *non* sono possibili aumenti di produttività.

Talvolta, più esattamente, si tratta di attività a *produttività asintoticamente stagnante*, nel senso che, in taluni periodi, l'input lavoro può venire affiancato da input a produttività crescente (si pensi ai computer nella sanità o nella scuola);

(6) un incremento in EG (nel benessere economico) oppure in HD (nel benessere sociale) comporta la *stagnazione* o addirittura la *riduzione* del benessere complessivo (misurato come EG + HD, o in maniere più “ricche” ancora), e viceversa. I tre esempi che discuteremo tra poco nel testo, e più in generale alcune importanti situazioni esaminate in questo Corso, rientrano proprio sotto tali forme (5) e (6).

Ranis-Stewart-Ramirez sembrano ricondurre l'intero problema alla scelta (etico-politica) fra vari modelli di sviluppo: se un soggetto collettivo, proponendosi di crescere, *sceglie* di trascurare istruzione e sanità, allora ... Invece le asimmetrie derivano spesso dal nesso “perverso” tra EG e HD: così, poniamo, esistono ragioni economiche per cui, entro un vasto spettro di situazioni, se cresce EG diminuisce HD, e viceversa, oppure se cresce EG (o HD) diminuisce Sviluppo (Benessere) Umano, e viceversa. Queste “perversioni” sono una difficoltà assai più ostica, ed è da esse che aveva preso le mosse il filone eterodosso sopra richiamato.

¹¹ W. Baumol, S.E. Baty Blackman, E. Wolf, “Unbalanced Growth Revisited”, *American Economic Review*, september 1985, pp.806-817.

tuttavia gli aumenti di produttività tendono col tempo a ridursi fino allo zero, dato che, in definitiva, *la produzione può crescere solo se viene impiegato più lavoro*. E, come per i medici o i docenti, tale lavoro ha (dovrebbe avere, se svolto adeguatamente) una produttività stagnante.

Supponiamo che nel settore (1) del sistema l'aumento della produttività renda possibili aumenti di salari. Se non vi è separazione sul mercato del lavoro tra i due settori, i salari tenderanno a crescere anche nel settore (2), appesantendone i costi. (Se ciò non avvenisse, i lavoratori si sposterebbero dal settore 2 allo 1, fino a ristabilire una situazione d'equilibrio).

Poiché molte attività del settore (2) sono collocate nel settore pubblico, accade che, nonostante gli aumenti dei prezzi dei servizi pubblici, i cittadini sono costretti a finanziarli: sia in quanto non hanno sostituti, sia in quanto la tassazione è coercitiva. Si assiste dunque a un trasferimento continuo di risorse dal settore (1) al settore (2). Ciò segnala una grave inefficienza dell'economia.

Terzo esempio. Stavolta tocchiamo la dimensione della libertà individuale. Immaginiamo di scegliere di vivere in un habitat privo di malaria. Allora, *ceteris paribus*, un programma pubblico volto a depurare l'ambiente dall'epidemia può ridurre la libertà dei nostri comportamenti, malgrado siamo stati noi stessi a richiederlo. L'esercizio iniziale di una maggiore libertà di scelta dà così volontariamente luogo ad una situazione finale in cui i gradi di scelta e d'azione sono minori. (Si tenga presente che i Rapporti dell'UNDP dicono che si ha più benessere umano se "si espandono le scelte della gente". Accade pertanto che un'espansione iniziale delle scelte mette capo ad una restrizione successiva: com'è variato il benessere umano?).

Riassumiamo. La nuova concezione dello sviluppo e del benessere ha in Amartya Sen il massimo teorico e nei *Rapporti sullo sviluppo umano* dell'Undp, inizialmente diretti da Mahbub ul Haq, la massima espressione politica. Qual è il significato *politico* dell'innovazione intellettuale? Lo si intende riportando alcune tesi riassuntive del primo *Rapporto*, quello del 1990:

1. «Negli ultimi trent'anni i paesi in via di sviluppo hanno compiuto significativi passi avanti nello sviluppo umano.
2. Negli ultimi tre decenni il divario Nord-Sud rispetto allo sviluppo umano di base si è notevolmente ridotto, malgrado si sia allargato quello sul reddito.
3. È possibile avere livelli discretamente buoni di sviluppo umano anche in presenza di livelli di reddito abbastanza modesti.
4. Il legame tra crescita economica e progresso umano non è automatico».

Il messaggio politico appare provocatorio. La mappa mondiale dello sviluppo e della povertà va ridisegnata. «Nel 1987 il reddito medio pro capite nel Sud era ancora il 6% di quello del Nord, ma la sua speranza media di vita era l'80% della media del Nord e il tasso di alfabetizzazione il 66%». Vi sono dunque componenti fondamentali del benessere umano rispetto alle quali – sostiene il *Rapporto* 1990 – *il divario si sta chiudendo*.

Questa posizione si stempera però di fronte alla bidirezionalità con cui può variare – lo si è visto sopra – ogni determinante del benessere umano. Così, poniamo, il Cile di Pinochet è tra i paesi che «hanno dimostrato che sono possibili progressi umani decisivi in tempi brevi e persino senza una rapida crescita del PNL». Certo, «la *valutazione* da dare a *risultati* simili è molto diversa a seconda se essi avvengano in un quadro democratico oppure autoritario» (sottolineature aggiunte). Qui però non si tratta di passare da giudizi di fatto a giudizi di valore, dalle analisi alle opinioni. Il problema è appunto teorico: *perché* – ad esempio – *può verificarsi un aumento del benessere umano mentre scompare la libertà?*

Sen nutre la convinzione che l'intera umanità possa e debba convergere sulla realizzazione di valori universali (sebbene non tutti specificabili *ex ante*). Cosa rimane di questa assunzione, constatando che alcune cruciali componenti dell'*human flourishing* spesso variano in direzioni opposte? Che non di rado, a differenza del titolo di un famoso libro di Sen, lo sviluppo *non* è libertà?

In breve, l'innovazione politico-intellettuale di Sen e dell'Undp è ambigua: accanto a molti meriti, rischia di giustificare (analiticamente, *non* valutativamente) la non-crescita e talvolta addirittura la non-libertà¹².

Dunque possiamo chiederci: quale sviluppo umano è, poniamo, uno sviluppo umano senza libertà? L'Undp, nei *Rapporti* successivi, se la cava così:

Il concetto di sviluppo umano è più ampio e complesso rispetto all'indice dello sviluppo umano. Libertà politiche, partecipazione alla vita della comunità e sicurezza fisica sono capacità altrettanto universali e fondamentali della capacità di leggere o di godere di buona salute. Sono aspetti che rientrano nei desideri di chiunque, e senza di essi altre scelte rimangono precluse. Non sono inclusi nell'ISU perché difficili da misurare in modo appropriato, non perché meno importanti per lo sviluppo umano (Undp 2002, p.69).

Siamo davanti a una soluzione assai dubbia. Basti notare che:

1) Si può liberamente scegliere di non scegliere, come quando ci si affida volontariamente ad un governo populistico o paternalistico.

2) La partecipazione/mobilizzazione politica è stata più elevata nei regimi totalitaristici, che non in una qualsiasi evoluta democrazia di massa.

3) Nel liberalismo costituzionale avevamo una libertà politica – quale governo della legge – forse superiore, per il singolo individuo, a quella delle democrazie di massa, mentre la partecipazione al processo politico era senza dubbio più circoscritta.

4) Infine, lo abbiamo già notato discutendo il terrorismo, il valore della sicurezza è spesso in contrasto con gli altri due.

¹² Quest'ambiguità diventa vaghezza. «Nei Rapporti sullo sviluppo umano la genericità delle "priorità chiave", quali "porre le preoccupazioni per i diritti umani al centro delle politiche e azioni internazionali", [comporta che essi] vengono considerati dalla maggior parte degli operatori economici e politici alla stregua d'un documento umanitario; riprova ne sia che la sua influenza sulle organizzazioni internazionali come il FMI o la BM è stata finora pressoché irrilevante. Sono semmai le organizzazioni del volontariato, si lascia intendere, quelle che dovrebbero interessarsi a questo tipo di letteratura». Luciano Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, pp.110-111.

In base alle osservazioni appena sollevate, e ad altre che si possono svolgere,¹³ la concezione della povertà quale carenza di sviluppo umano non appare del tutto persuasiva. Un'altra prospettiva si sta recentemente affermando¹⁴. Presentiamola, per poi valutare se essa è appropriata all'analisi delle EUC.

Dalla povertà all'esclusione sociale

Sia a livello di ricerca che soprattutto di discorso pubblico, negli ultimi 15 anni si è assistito ad uno spostamento dal concetto di povertà, o anche di deprivazione, a quello di esclusione sociale.¹⁵

Quando un individuo o un gruppo non-partecipa alle principali istituzioni di una società per ragioni che non può controllare, subisce un'*esclusione sociale*.

¹³ «Sul piano pratico, la determinazione dello HDI ha guardato a tre attributi: la speranza di vita alla nascita, il PNL *pro capite* e l'alfabetizzazione degli adulti. Che aspetti della qualità della vita rispecchiano? La speranza di vita alla nascita è la durata che ci aspettiamo della vita di un neonato scelto a caso, nell'ipotesi del perdurare dei tassi di mortalità prevalenti e specifici per età. "Nell'ipotesi", perché la speranza di vita alla nascita è uno degli elementi costitutivi del benessere corrente; il suo valore quest'anno nulla ci dice su quale potrà essere il suo valore l'anno venturo. La speranza di vita potrebbe essere cresciuta negli ultimi anni, ma essere sul punto d'invertire tendenza, per una crisi istituzionale e per l'aggravamento della scarsità di risorse. In tale eventualità, gli indicatori del benessere corrente – come la speranza di vita alla nascita –, non potrebbero segnalarlo. L'inversione di tendenza coglierebbe tutti (sgradevolmente) di sorpresa. Il PNL (in un'economia chiusa) è la somma del consumo aggregato e dell'investimento lordo. Il consumo è una determinante del benessere; ma l'investimento? [...] L'investimento *netto* nella base produttiva totale misurerebbe il valore sociale del flusso supplementare di consumo che sarebbe disponibile col tempo, se l'investimento fosse effettuato. Con "netto" intendo al netto del deprezzamento. È appunto l'essere "al lordo" del deprezzamento a rendere il PNL del tutto inutile in quanto misura del benessere intertemporale, indipendentemente dalla completezza e accuratezza con cui è misurato. In sintesi, il PNL non è un componente né del benessere corrente né di quello futuro. [...] Dei tre componenti dello HDI, è l'alfabetizzazione degli adulti a rispecchiare qualcosa delle possibilità future. La definizione tipica di questa componente è "la proporzione della popolazione adulta che non è analfabeta". In questo contesto, l'adulto è spesso definito come una persona di almeno 15 anni. L'alfabetizzazione degli adulti è uno stock, non un flusso. Per quanto grossolana, è una misura del capitale umano. Come altre forme di capitale, si deprezza. Quando una persona muore, la sua alfabetizzazione scompare con lei. Perciò un paese deve investire continuamente nell'alfabetizzazione adulta, se non vuole che questa risorsa svanisca. [...] Essa] è una componente sia del benessere corrente sia del benessere nel tempo. In quanto misura del benessere sociale, lo HDI è quindi per due terzi corrente e per uno intertemporale. Ma visto che l'alfabetizzazione degli adulti è solo una componente del capitale fisso, anche l'ultimo terzo rispecchia in modo insufficiente quello che ci interessa sul piano intertemporale. Se siamo interessati sia al presente che al futuro, né il PNL *pro capite* né lo HDI sono soddisfacenti, perché nessuna delle due misure è frutto di una visione coerente del benessere umano». Partha Dasgupta, *Benessere umano e ambiente naturale*, op.cit., pp.109-111.

¹⁴ Com'è noto, dal *Rapporto sullo sviluppo umano 1997* è stato introdotto, accanto all'HDI, un *Indice di povertà umana*, il quale misura non i risultati medi, bensì le *privazioni* in relazione alle tre dimensioni essenziali dello sviluppo umano (una vita lunga e sana, la conoscenza, uno standard di vita dignitoso). Qui non lo discutiamo in dettaglio, in quanto – malgrado non esista una correlazione automatica tra esso e l'HDI, ed in particolare i paesi ricchi mostrino piccole variazioni nell'HDI ma variazioni più notevoli nell'altro Indice – le sue basi concettuali sono le medesime dell'HDI. Quando tale Indice viene calcolato per i paesi OCSE, viene aggiunta una quarta dimensione: l'esclusione sociale, alla quale dedichiamo il prossimo paragrafo della lezione. Si tratta di un modo per incorporare la riflessione sulla povertà di cui diremo. Ma è un modo doppiamente riduttivo. In primo luogo, in quanto l'esclusione sociale viene misurata soltanto col tasso di disoccupazione di lungo periodo. In secondo luogo, e soprattutto, in quanto l'esclusione sociale non costituisce una mera dimensione da aggiungere a quelle preesistenti: è una diversa concezione della povertà.

¹⁵ Nicola Negri, Chiara Saraceno, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, "Stato e mercato", n.59, 2000, p.184. Si veda, per una disamina approfondita, Caterina Ruggeri Laderchi, Ruhi Saith, Frances Stewart, "Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches", *Queen Elizabeth House Working Paper Series* n.107, 2003.

Il concetto di esclusione sociale presenta tre caratteristiche¹⁶:

- 1) La *relatività*. Mentre nei dibattiti sulla teoria della povertà si tenta spesso di cogliere qualche criterio universale da affiancare a criteri storicamente contingenti, in modo netto l'esclusione sociale va definita rispetto ad una società spaziotemporalmente peculiare.
- 2) La *relazionalità*. L'esclusione comporta sempre l'azione di qualcuno verso qualcun altro. Una banca mi esclude dal prestito; un'assicurazione non mi stipula una polizza; un imprenditore non mi assume; il sistema scolastico marginalizza mio figlio, e così via.
- 3) La *dinamicità*. L'esclusione sociale è un processo, non una condizione. Le persone sono socialmente escluse non in quanto subiscono la "condizione" di disoccupate o a basso reddito – anzi, avere un posto o molti soldi non assicura la "condizione" d'inserimento sociale – bensì in quanto hanno ridotte possibilità processuali di accedere ad un impiego o ad un reddito superiore, oppure hanno elevate possibilità di perderli. L'attenzione viene spostata dall'eguaglianza (o diseguaglianza) delle condizioni, alla eguaglianza (o diseguaglianza) delle opportunità.

È il mutamento – nel senso di un indebolimento o rafforzamento – della posizione del soggetto nei vari reticoli sociali a cui appartiene (occupazionale, familiare, di genere, di formazione, territoriale, e così via), che lo rende processualmente escluso (o meno) dall'accesso a questa o quella istituzione. Le traiettorie residenziali, socioprofessionali, familiari, le relazioni nella città, la vita quotidiana, rappresentano le *modalità effettive* tramite le quali ciascuno può, oppure non può, accedere alle istituzioni sociali. Esse danno forma alla costruzione dell'identità delle persone e alla negoziazione del loro status.

Il problema dell'esclusione sociale richiede dunque di essere scomposto in due momenti logici:

- a) Uno consiste nell'indagare quali linee di condotta connotano qualcuno come un escluso;
- b) L'altro risiede nel delucidare le ragioni di quelle modalità di comportamento.

Se opero in certe aree, in certi gruppi (disoccupati e pensionati; donne e minoranze etniche), in certe fasce di età e di salute, in una certa struttura familiare (di dimensioni maggiori e con un capofamiglia donna), con un certo livello d'istruzione, in agricoltura, in certi comparti professionali, sto svolgendo linee di condotta che possono condurmi, in modo stabile o contingente, all'esclusione. Il rischio di connotarmi come escluso si eleva, ovviamente, a misura che si verifica la compresenza di più percorsi sociali critici.

¹⁶ A.B. Atkinson, *Social Exclusion, Poverty and Unemployment*, in A.B. Atkinson, J. Hills (eds), *Exclusion, Employment and Opportunity*, CASEpaper 4, 1998, pp.13-14. Si veda R. Saith, *Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries*, QEH Working Papers Series, 72/2001.

È importante notare che l'esclusione sociale può verificarsi per un soggetto che non si distingue significativamente da un altro sotto il profilo del reddito e della ricchezza.

Due gruppi – per esempio Fiamminghi e Valloni in Belgio – possono essere approssimativamente eguali in potere o status essendo nel contempo polarizzati e socialmente differenziati. Di converso, una comunità (specialmente una di tipo tradizionale) potrebbe essere socialmente integrata eppure marcata da piuttosto ampie ineguaglianze di potere e status. [...] Vi è un'associazione tra la dispersione del reddito e l'esclusione sociale, ma essa non è lineare in quanto viene mediata dall'esperienza di un comune destino, mediante la condivisione delle medesime istituzioni. Il significato del reddito personale per la capacità di condividere le stesse istituzioni dipende dall'accessibilità di quelle a tutti gratuitamente o su una base vigorosamente sussidiata¹⁷.

Si pensi addirittura alla figura di Shylock, l'ebreo usuraio del *Mercante di Venezia*: egli è più ricco degli altri, ma è socialmente del tutto escluso; ed è pertanto povero, non potendo fruire appieno dei propri beni, né proteggerli, né essere personalmente autonomo, e nemmeno potendo gestire i propri affetti familiari.

Dalla povertà alla vulnerabilità

Proprio nella letteratura sulle EUC si sta imponendo il concetto di “vulnerabilità”, il quale è assai vicino al concetto appena visto di “esclusione sociale”¹⁸.

Richiamiamo la distinzione tra *rischio obiettivo* – ciò che gli esperti sono in grado di valutare – e *rischio percepito* – il modo idiosincratico con cui ciascuno scommette anticipando i futuri eventi (in situazioni che sono, in effetti, d'incertezza ontologica).

	Risk	Detriment
Objective (measured as)	Statistical probability	Economic cost
Perceived (measured as)	Perceptions of likelihood of different event by different actors	<ul style="list-style-type: none"> – Economic cost – Non-economic cost (including, self-esteem, community solidarity, future livelihood solidarity)

La vulnerabilità viene definita in termini di esposizione dei soggetti a perdite di benessere. Un individuo, una famiglia o una comunità possono, in termini di rischio *oggettivo*, essere considerati *vulnerabili a misura che è probabile che essi sperimentino un livello di benessere inferiore a una soglia socialmente accettata*. Peraltro, questa nozione può anche essere definita rispetto al rischio *percepito*: ciò appare molto rilevante nel valutare, ad esempio, le reazioni individuali e di gruppo

¹⁷ B. Barry, *Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income*, CASEpaper 12, 1998, pp.10 e 25.

¹⁸ Krishna S. Vatsa, “Risk, vulnerability, and asset-based approach to disaster risk management”, *International journal of sociology and social policy*, vol.24, n.10-11, 2004, pp.1-48.

in termini di stress (come si è visto accadere nei paesi in transizione) o in termini di aggressività (come si è visto nei processi terroristici e delle nuove guerre).

Si tratta comunque di una *misura relativa*, dato che i livelli critici di vulnerabilità debbono essere definiti da qualcuno e sono spazialmente e temporalmente variabili. Inoltre *ognuno è vulnerabile*, sebbene la sua vulnerabilità si rivela peculiare per struttura causale, evoluzione e severità delle conseguenze. Ovviamente i poveri tendono ad essere i più vulnerabili. Mentre però la povertà è un concetto statico, una condizione *ex post*, la vulnerabilità è un concetto dinamico, caratterizzato da cambiamenti nello status socio-economico, e riferito alla incapacità di risolvere rischi e shock.

Un programma anti-povertà può ridurre la povertà *ma* elevare la vulnerabilità.

Sulle cause individuali di impoverimento

Perché i redditi individuali differiscono? Un tentativo d'identificare i fattori che portano al successo o al fallimento economico include almeno questi elementi:

- a) *Famiglia*. L'influsso familiare può plasmare le motivazioni e i comportamenti. Inoltre l'ambiente familiare può dare benefici direttamente economici ("essere nel giro").
- b) *Capitale umano*.
- c) *Talento*. È difficile misurare l'abilità personale innata, e ancora più difficile separarla dai due fattori precedenti.
- d) *Fortuna*. Il reddito appare come il prodotto di un elevato numero di fattori casuali indipendenti (il calciatore che esordisce in serie A perché il titolare si è infortunato, ecc.) che possono operare simultaneamente o nel tempo.
- e) *Ricchezza*. Le differenze di reddito hanno talvolta origine nella trasmissione ereditaria dei patrimoni. I ricchi perpetuano la propria posizione nel tempo e lungo le generazioni con un meccanismo da "pozzo di San Patrizio" (quanto più guadagnano, tanto più sono in grado di risparmiare e investire e quindi di aumentare le loro possibilità di ottenere ulteriori guadagni).
- f) *Limiti alla concorrenza sui mercati del lavoro*. Le libere professioni comportano delle "esclusive" (soltanto gli ingegneri, gli architetti e i geometri possono avallare progetti di costruzione; soltanto i medici possono prescrivere cure ed eseguire interventi chirurgici, ecc.) e delle tariffe minime. Quasi tutti i rapporti di lavoro subordinato sono regolati da contratti collettivi che determinano le retribuzioni minime. Così si crea in questi mercati una competizione *per* il posto, più che una competizione *sul* salario: il livello retributivo rimane alto, anche quando tanti aspirerebbero a subentrare in quei lavori con paghe inferiori.

A parte fattori sfuggenti come il talento e la fortuna, *tutti gli altri fattori rimandano ad asimmetrie di potere* nella società.

Sulle cause tradizionali d'impoverimento e di disuguaglianza

Ricordiamo cosa suggerisce la letteratura tradizionale: scarsità di risorse naturali; crescita demografica; caratteristiche della famiglia (dimensione, completezza, stabilità); ripartizione degli attivi (terra) e del reddito; grado di istruzione; grado di accumulazione del capitale; politica economica squilibrata (*urban bias*); discriminazioni di gruppo (*gender*, etnia, località); *voicelessness*, carenza di organizzazione politica (partecipazione, capacità d'influenzare) e discriminazioni istituzionali (documentazione del titolo di proprietà per gli attivi posseduti e di altri diritti come l'atto di nascita, di residenza o titolo di studio conseguito).

Queste cause restano importanti per spiegare l'*alto livello* della disuguaglianza, ma non spiegano il suo *aumento*. È a questo proposito che bisogna invocare le EUC.

Le nuove cause della povertà e della disuguaglianza

I *nuovi* fattori di povertà e disuguaglianza discendono in larga parte dalle EUC. Riepiloghiamo alcuni dei dati più significativi:

- i) La transizione all'economia di mercato ha coinvolto circa 40 paesi, con una recessione profonda e spesso duratura; accompagnata da 100 milioni di "nuovi poveri" nella ex Europa dell'Est e da 4 milioni di morti eccedentarie nella ex URSS.
- ii) I conflitti civili hanno coinvolto 43 paesi, con distruzioni delle infrastrutture, alta mortalità tra la popolazione civile, alto numero di rifugiati, alti costi per sminamento e riabilitazione.
- iii) L'HIV-Aids ha coinvolto circa 50 paesi, 50-60 milioni di persone infettate, con perdita di circa l'1% all'anno nel tasso di crescita del Pil, rapida crescita del numero degli orfani, caduta della speranza di vita alla nascita.
- iv) I disastri naturali hanno coinvolto circa 30 paesi, senza considerare le estati 2002-2003 e lo tsunami del 2004.
- v) Le crisi finanziarie hanno coinvolto *direttamente* 20 paesi. Si calcola che questi ultimi tra il 1973 e il 1995 siano cresciuti in media di 1,3 punti percentuali in meno di quelli non colpiti.

Nel complesso, queste EUC hanno una *distribuzione regressiva dell'impatto*:

L'impatto distributivo immediato di queste crisi varia da caso a caso. Ad esempio, la crisi asiatica ha colpito all'inizio coloro – relativamente benestanti – che lavoravano nel sistema bancario e finanziario. Ma in un secondo momento, l'approfondirsi della crisi ha portato ad un collasso economico generale che – come sempre in questi casi – tende a scaricare i suoi costi soprattutto sulle classi sociali più deboli. Lo stesso vale per la mortalità da AIDS. Nella fase iniziale sono state colpite di più persone con un grado d'istruzione elevato. Nel periodo successivo, dopo che sono state lanciate campagne d'informazione per proteggersi dall'AIDS, le persone a minor reddito ed istruzione sono state colpite più duramente. I disastri naturali invece tendono a colpire maggiormente gli strati sociali meno abbienti.

Questi vivono in zone a maggior rischio ecologico, e dispongono di abitazioni costruite con materiali poveri¹⁹.

¹⁹ G.A.Cornia, *Dispense per il Corso di Economia delle situazioni di crisi*, op.cit., 2001-02.

Lezione 17

Le risposte di politica economica: il neoliberalismo

Per comprendere l'avvento del neoliberalismo, dobbiamo inquadrare due *condizioni preparatorie*:

- 1) L'impennata del debito internazionale.
- 2) La crisi delle politiche di sviluppo rivolte all'interno e interventiste.

Il debito internazionale

Del debito abbiamo già trattato nella lezione 11¹. Nei PVS spesso manca il risparmio interno, o manca la capacità di mobilitarlo a fini produttivi. Il sistema economico internazionale può trasferire risorse finanziarie dai paesi ricchi – dove sono alla ricerca di impieghi remunerativi – verso i PVS. In teoria, il PVS s'indebita per investire in infrastrutture, risorse umane e tecnologia. Così esso riuscirebbe ad espandere le proprie esportazioni e a ripagare il capitale più gli interessi.

- a) Ma spesso i governi dei PVS impiegano i finanziamenti per acquistare armi, effettuare consumi di lusso, alimentare la corruzione e compiere investimenti fallimentari.
- b) Si aggiunga che molti PVS dipendono dalle importazioni di petrolio. Quando, nel 1973, l'OPEC quadruplica il prezzo mondiale del petrolio, il disavanzo delle bilance commerciali di parecchi PVS contribuisce a espandere la richiesta di debiti.
- c) Nel 1981 inizia una forte recessione mondiale, che riduce la domanda dei beni esportati da parecchi PVS e fa aumentare i tassi d'interesse reali, comportando maggiori pagamenti per il servizio del debito.

In questo quadro l'indebitamento diventa una zavorra per lo sviluppo. Inoltre, per pagare gli interessi, i governi riducono la spesa sociale (istruzione e sanità), colpendo le fasce più deboli della popolazione. Dagli anni 1970 il debito estero di molti PVS subisce una crescita esplosiva: 70 miliardi di dollari nel 1970, 609 nel 1980, 1460 nel 1990, 2597,1 nel 2004. I paesi africani destinano il 28,7% di quanto guadagnano con le esportazioni a ripagare il debito.

La rinegoziazione dei debiti – posticipare i pagamenti che non possono essere effettuati – crea una spirale perversa: i PVS chiedono nuovo debito per ripagare il precedente. Per 1 dollaro di aiuti che il Sud del mondo riceve dal Nord, ci sono 3 dollari che rientrano al Nord col meccanismo del debito estero. Nella gestione di queste rinegoziazioni svolge un ruolo decisivo il FMI, con una politica di ulteriori prestiti e concessioni, vincolati all'applicazione di misure di aggiustamento che vedremo meglio più avanti. Tali misure, riducendo la spesa pubblica e i consumi,

¹ Per una sintetica ricostruzione di questa tematica, si veda Alessandro Volpi, *Le società globali: risorse e nuovi mercati*, Carocci, Roma, 2003, cap.4. Un'opera fondamentale rimane Cheryl Payer, *Prigionieri per debiti: il Fondo monetario e le scelte di politica economica*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1979.

incidono negativamente sul livello degli investimenti e – per aumentare le probabilità che il debito venga restituito – si rivelano controproducenti².

Le politiche dello sviluppo rivolte all'interno e interventiste

Il primo pilastro è di sostenere le industrie locali per *sostituire le importazioni*, proteggendole con alti dazi doganali e aiutandole con sussidi e agevolazioni fiscali.

Il *tasso di cambio* è spesso fisso e sopravvalutato. Ciò aumenta il prezzo delle esportazioni, riducendo quello delle importazioni. Ne segue un eccesso di domanda di valuta estera. La ragione di questa politica era che la domanda estera di esportazioni tradizionali era ritenuta anelastica, così che un loro maggior prezzo avrebbe incrementato il guadagno dei venditori.

Molti governi erano *contrari agli investimenti esteri* e ostacolavano l'insediamento delle multinazionali. (Vi erano ad esempio leggi sulla proprietà locale, per cui ogni investitore straniero doveva aprire una consociata nella quale almeno metà del capitale doveva essere detenuta da persone del posto).

La maggioranza degli investimenti era effettuata da *imprese pubbliche*.

Spesso si richiedevano *permessi obbligatori* per aprire un'impresa privata, o per acquistare beni presenti in quantità scarse. Ciò favoriva il clientelismo.

Si puntava a *risparmi obbligatori*. Un modo era di attribuire a un ufficio commerciale pubblico il compito di acquistare tutte le produzioni tradizionalmente destinate alle esportazioni (come, ad esempio, il cacao in Ghana) a prezzi bassi e di venderli all'estero a prezzi maggiori, usando la differenza per finanziare le imprese pubbliche.

I tanti sussidi alle imprese private, nonché gli investimenti nelle imprese di Stato, richiedevano molto denaro, che il debole erario locale non riusciva a procurare. Ecco allora il ricorso al *finanziamento da inflazione*, per cui lo Stato vende titoli alla Banca centrale in cambio di nuovo denaro, provocando un rapido aumento dell'offerta di moneta e dell'inflazione.

Dagli anni 1980 quattro eventi mettono in crisi questo modello:

- 1) i PVS che più lo hanno applicato, registrano i tassi di crescita più bassi; si tratta di paesi molti diversi tra loro: Argentina e Tanzania, Etiopia e Ghana.
- 2) anche i tassi di crescita dei paesi socialisti sono inferiori a quelli delle economie di mercato (come abbiamo visto nella lezione 9);
- 3) le tigri asiatiche, allontanandosi dal modello, decollano (come abbiamo visto, lezione 11);

² Nel giugno 2005 il vertice del G8 di Londra ha condonato 40 miliardi di dollari sui circa 2.600 del totale. La cancellazione si riferisce a 18 nazioni (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda e Zambia) e il suo importo riguarda: a) debiti verso Fmi, Banca mondiale e Banca africana di sviluppo, ma non quelli bilaterali (che rappresentano oltre i due terzi, per i paesi coinvolti); b) debiti considerati già da tempo del tutto inesigibili, ed è quindi un'operazione virtuale, che non immette denaro fresco né attrae capitali esteri verso i paesi implicati; c) un beneficio immediato di 15,5 miliardi, dato che la parte restante aveva scadenze molto lunghe.

4) il procedere della globalizzazione rende indispensabile la presenza delle grandi imprese multinazionali sul proprio territorio.

I vantaggi degli investimenti esteri diretti sono infatti (i) lavori meglio retribuiti di quelli accessibili di solito alla popolazione locale; (ii) non devono essere finanziati dai risparmi locali; (iii) mettono in contatto l'economia locale con quella globale in modi immediati e compiuti; (iv) consentono l'acquisizione di nuove competenze lavorative e dirigenziali; (v) permettono il trasferimento di importanti tecnologie.

La visione neoliberista

Il nuovo modello di politica economica – spesso denominato il *Washington Consensus* – nasce pertanto dalle difficoltà legate alle due condizioni appena illustrate. Esso è un modello orientato verso il commercio e la finanza internazionali e basato sull'incentivazione del mercato.

La vicenda ha inizio nel 1979, quando la Banca mondiale introduce i prestiti per i programmi di aggiustamento (o adeguamento) strutturale, a sostegno dei piani di stabilizzazione del FMI.

Questi ultimi erano nati come misure temporanee per i paesi con forti squilibri nella bilancia dei pagamenti e grave debito estero.

Dunque, almeno formalmente, mentre i programmi di stabilizzazione del FMI si propongono di ristabilire l'equilibrio macroeconomico nel contesto di strutture economiche date, quelli di aggiustamento puntano a correggere le distorsioni strutturali cause degli squilibri macro. Di fatto l'operare di FMI e BM non è distinguibile.

Quasi invariabilmente, i programmi di aggiustamento strutturale presentavano le seguenti caratteristiche:

- 1) riduzione radicale della spesa pubblica, apparentemente per tenere sotto controllo l'inflazione e ridurre la domanda debitoria di capitali dall'estero, misura che in pratica si tradusse in tagli alle spese nella sanità, nella scuola e nell'assistenza;
- 2) liberalizzazione delle importazioni e rimozione delle restrizioni all'investimento straniero, in apparenza per rendere l'industria locale più efficiente esponendola alla concorrenza straniera;
- 3) privatizzazione delle aziende statali e adozione di una deregolamentazione radicale al fine di promuovere un'allocatione più efficiente delle risorse e l'utilizzo di risorse produttive facendo affidamento sui meccanismi di mercato anziché sui decreti governativi;
- 4) svalutazione della valuta al fine di rendere le esportazioni più competitive, ottenendo in tal modo una maggiore disponibilità in dollari per servire il debito con l'estero;
- 5) taglio o riduzione dei salari ed eliminazione o indebolimento dei meccanismi di protezione della forza lavoro, come il salario minimo, per rimuovere quelle che erano viste come delle barriere artificiali alla mobilità del capitale locale e straniero³.

Nel modello del *Washington Consensus*, lo Stato viene relegato a due tipi di attività:

³ Walden Bello, *Deglobalizzazione*, Baldini Castoldi Dalai editore, Roma, 2004, pp.69-70.

- a) assicurare le condizioni del buon funzionamento dell'economia di mercato (diritti di proprietà, certezza dei contratti, ordine pubblico, moneta stabile);
- b) risolvere i conflitti d'interesse per gestire i 'fallimenti del mercato' e per redistribuire il reddito in modi conformi alle idee di giustizia sociale diffuse tra la popolazione.

Più in dettaglio, i precetti del comportamento statale virtuoso sono:

Politiche fiscali efficaci. (i) Vanno evitati gli ampi disavanzi di bilancio che possono alimentare l'inflazione e l'instabilità finanziaria. (ii) Base imponibile ampia. (iii) Le aliquote fiscali debbono essere contenute.

Rispetto per le industrie nascenti e minimizzazione delle misure protezionistiche. Il libero commercio incontra un'eccezione, consentendo protezioni finalizzate a specifici settori e un modesto dazio generale. Queste dovrebbero essere misure temporanee. Il fulcro della strategia di sviluppo ruota sulle imprese private locali, nonché sulla capacità di attrarre investimenti diretti esteri (vedi sopra).

Orientamento verso le esportazioni. Occorre acquisire competenze che mettano nella condizione di competere sui mercati mondiali.

Spesa pubblica produttiva. L'istruzione, la sanità e gli investimenti infrastrutturali sono le forme di spesa pubblica da privilegiare.

Riduzione della povertà. La povertà può suscitare forti effetti contrari alla crescita (malnutrizione, dequalificazione, incentivi distorti o carenti).

Le critiche al *Washington Consensus*

Le politiche di aggiustamento tendono a ottenere risultati positivi ma limitati in termini di stabilizzazione, mentre gli obiettivi di lungo periodo appaiono molto più trascurati⁴.

Si creano conflitti tra i tagli della spesa pubblica e l'esigenza di mantenere o espandere le infrastrutture pubbliche e il capitale umano.

Si creano conflitti tra vantaggi a breve e a lungo dell'entrata delle multinazionali nel paese. Spesso le multinazionali creano nei PVS benefici solo temporanei, accanto a imponenti devastazioni. In effetti, esse non investono abbastanza perché non sono in grado di assorbire nei loro profitti molti dei vantaggi che conferiscono alle economie locali (esternalità positive). Inoltre buona parte del *know-how* tecnologico non si diffonde tra le imprese locali perché tali conoscenze non sono facili da trasferire (fallimenti del mercato, problemi principale-agente).

Vi sono tensioni tra un'improvvisa e indifferenziata liberalizzazione delle importazioni e l'esigenza di ampliare e diversificare la produzione manifatturiera.

Mentre un'apertura graduale delle importazioni può aumentare il grado di concorrenza e così facilitare la costituzione di una base industriale efficiente,

⁴ Seguiamo qui G.A. Cornia, "Crisi, aggiustamento strutturale e sviluppo a lungo termine: il caso dell'Africa negli anni ottanta", in F. Volpi - F.B. Mersi, a cura di, *Crisi, aggiustamento, sviluppo. Il caso dell'Africa subsahariana*, Angeli, Milano, 1993, pp.89 e sgg.

cambiamenti improvvisi e forti dei livelli di protezione tendono a provocare una deindustrializzazione.

Vi sono conflitti tra le politiche miranti a incentivare l'espansione delle esportazioni tradizionali e l'esigenza di diversificare le esportazioni (e stabilizzare la bilancia dei pagamenti). Molti programmi di aggiustamento strutturale promuovono le esportazioni di materie prime e manufatti semplici e tradizionali. La ragione di scambio di tali beni tende non di rado a deteriorarsi.

Vi sono tensioni tra la liberalizzazione commerciale richiesta ai PVS e i sistemi protezionistici che gli USA e l'Europa mantengono per i prodotti 'sensibili'.

Occorrerebbero misure complementari all'introduzione di incentivi sui prezzi e alla privatizzazione degli organismi parastatali per la commercializzazione dei prodotti agricoli.

Le politiche dei prezzi spesso non bastano, da sole, a generare sensibili incrementi dell'offerta. Esse vanno affiancate da investimenti adeguati in infrastrutture pubbliche e nelle unità produttive private.

Occorrerebbe integrare l'allocazione delle risorse effettuata dal mercato con misure che assicurino che una quota minima di risorse vada ai piccoli produttori.

Specialmente l'allocazione delle risorse valutarie e creditizie non va lasciata al solo mercato. Una quota andrebbe destinata a settori prioritari (come l'agricoltura e il settore sociale) e ai piccoli produttori.

La riforma agraria rappresenterebbe una fondamentale politica aggiuntiva: senza la redistribuzione della terra, gli incentivi mancano, il prelievo fiscale langue, le tensioni sociali proliferano.

Anche la riforma degli organismi di supporto all'agricoltura sarebbe cruciale. Si pensi alla R&S sulle colture alimentari tradizionali, per la disseminazione di tecnologia appropriate e di basso costo, per la fornitura di credito e di input d'uso corrente.

Non meno importante è la riforma dei servizi sociali. Sanità, istruzione, approvvigionamento d'acqua potabile, formazione: questi settori vanno riformati e ampliati.

Infine, occorrerebbe la creazione di istituzioni sovraregionali. Lo sviluppo di lungo periodo necessita spesso d'istituzioni che includano più paesi della stessa area.

Alla luce di simili critiche, la dottrina del *Washington Consensus* appare, lungo gli ultimi 25 anni, come una strategia *radicale* di politica economica – il cosiddetto 'neoliberalismo' – che ha incentivato le disuguaglianze e i processi di esclusione sociale⁵, fallendo quasi sempre nella rimozione della maggior parte degli ostacoli strutturali allo sviluppo di lungo periodo.

Oggi il FMI e la Banca mondiale sono diventati protagonisti dominanti dell'economia mondiale. Sono tenuti a seguire i loro dettami economici, dettami che riflettono le loro

⁵ «Much of the recent surge in inequality seems to be related to changes in economic policies and ideology which reflect a shift towards liberalization and globalization». G.A. Cornia, *Liberalization, Globalization and Income Distribution*, WIDER working papers 157, 1999, p.11.

ideologie e teorie neoliberiste, non soltanto i paesi che ne chiedono l'aiuto, ma anche quelli che ne cercano l'approvazione formale per poter accedere più facilmente ai mercati finanziari internazionali. Per molti questo ha significato povertà e per numerosi paesi caos sociale e politico⁶.

Cosa può dire quest'impostazione sulle EUC? Poco o nulla.

Un aggiustamento strutturale più convincente dovrebbe piuttosto trarre ispirazione dal modello d'industrializzazione delle 'tigri asiatiche' – lo 'storno di oche' – ricostruito nella lezione 11.

Nei casi dei Paesi a più basso reddito, i primi passi dovrebbero riguardare: (i) la crescita della produzione agricola; (ii) misure di sostegno per gli agricoltori poveri; (iii) istruzione, prevalentemente primaria; (iv) sanità, in prevalenza quella relativa ai servizi di base e di prima necessità; (v) crescita dei settori informali; (vi) riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Le politiche di aggiustamento strutturale per un PVS devono perseguire il duplice obiettivo di alleviare l'impatto delle pur necessarie misure di stabilizzazione ed avviare riforme strutturali in grado di promuovere nel medio-lungo periodo la riduzione della povertà e, quindi, una maggiore partecipazione della popolazione al processo di sviluppo, utilizzando appieno le risorse endogene disponibili⁷.

Per fronteggiare le EUC, poi, il *criterio-guida* dell'aggiustamento dovrebbe risiedere nella *tutela – diretta*, sostenendo i lavoratori poveri così come il capitale umano, e *indiretta*, preoccupandosi dello stato di salute o della qualità dei servizi pubblici – *dei 'fondi' dei fattori produttivi*, colpiti dalle nuove crisi.

The Augmented Washington Consensus

Original Washington Consensus	'Augmented' Washington Consensus
Fiscal discipline	Corporate governance
Reorientation of public expenditures	Anti-corruption
Tax reform	Flexible labor markets
Interest rate liberalization	Adherence to WTO disciplines
Unified and competitive exchange rates	Adherence to international financial codes and standards
Trade liberalization	'Prudent' capital-account opening
Openness to DFI	Non-intermediate exchange rate regimes
Privatization	Independent central banks/inflation targeting
Deregulation	Social safety nets
Secure Property Rights	Targeted poverty reduction

⁶ J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, op.cit., p.16.

⁷ R. Pasca di Magliano, *Povertà e sviluppo*, Edizioni SEAM, p.400.

Un approccio in parte alternativo è costituito dall'arricchire l'originale *Washington Consensus* con parecchi strati additionali di riforme politiche, focalizzati pesantemente sulle aree istituzionali e di governance. L'idea che presiede questo approccio è che mentre le prescrizioni politiche originali avevano la giusta posizione sul problema, la loro implementazione ed efficacia è stata ridotta dalla debolezza in altri domini non previsti. Il rimedio è di posizionare tali altri problemi *in aggiunta* all'agenda originale. Pertanto, se la liberalizzazione commerciale non ha prodotto l'attesa spinta alle attività economiche, ciò è accaduto perché i mercati del lavoro non erano sufficientemente flessibili, il sistema fiscale non abbastanza robusto, ed il sistema formativo non adeguato. Se la privatizzazione non ha funzionato e si è rivelata impopolare, ciò è successo in quanto l'appropriato sistema regolativo non era al suo posto. Se la liberalizzazione finanziaria ha condotto alle crisi finanziarie, ciò si deve alla circostanza che la regolazione prudenziale e i sistemi di corporate governance erano troppo deboli. Se solide politiche fiscali non hanno generato stabilità macroeconomica, ciò si è avuto perché esse non vennero percepite come credibili, e dunque era richiesta una superiore credibilità da parte delle istituzioni (come l'indipendenza della banca centrale ed una legislazione sulla responsabilità fiscale). Se i poveri hanno ricevuto ben poco dei benefici e finito per sentirsi più insicuri, ciò in quanto i programmi anti-povertà e le misure sociali di tutela non erano all'altezza. E non dimentichiamo la corruzione, che esprime il potenziale di smussare l'efficacia di ciascuna e di tutte le riforme se non contrastata aggressivamente.

Questa sorta di logica è stata impiegata per spiegare perché le riforme degli anni 1980 e 1990 hanno prodotto effetti tanto deboli e per profilare l'attuale policy agenda. Il risultato è stato chiamato talvolta *the Washington Consensus-plus agenda*, talvolta *the second-generation list of reforms*, e infine talvolta *the Augmented Washington Consensus*. I nuovi temi della lista sono di natura prevalentemente istituzionale. A differenza degli elementi della vecchia lista, che per la maggior parte potevano essere implementati (in linea di principio) con un tratto di penna (ad esempio la trade liberalization, una tight fiscal policy, una price deregulation), queste nuove riforme richiedono risorse amministrative ed umane poderose. Lo *Augmented Washington Consensus* è problematico sotto diverse prospettive. In primo luogo, vi è una relazione quasi-tautologica tra la lista allargata e lo sviluppo economico. Il nuovo "consensus" riflette ciò che un paese ricco *già* ha realizzato. Se un paese in via di sviluppo può edificare, diciamo, le istituzioni della Danimarca, esso è già ricco e non deve preoccuparsi dello sviluppo. La lista di riforme istituzionali descrive non ciò che i paesi necessitano di fare in ordine allo sviluppo – la lista certamente non corrisponde a ciò che i paesi oggi avanzati fecero durante le tappe iniziali del loro sviluppo – ma dove essi finiranno una volta che saranno sviluppati. Collegato a questo punto, l'agenda allargata di riforme è impossibilmente ambiziosa e tale che nessuna nazione può attendersi di completarla nel tempo di vita di un qualsivoglia governo. L'ammontare di capacità amministrativa, risorse umane e capitale politico occorrenti allo svolgimento di questa ampia agenda di riforme istituzionali semplicemente non esiste in un qualsiasi PVS. Inoltre l'agenda si presenta priva di un modo per stabilire le priorità. Troppo spesso il risultato è che l'impegno politico è disperso verso troppe aree diverse: i governi sono sovraccaricati dallo spettro di cose che andrebbero realizzate, riprese dalla legislazione occidentale o dalle "best-practice", adottate senza molta considerazione per la loro specificità e adattabilità, mentre troppi pochi sforzi sono dedicati a rendere le riforme politicamente popolari e in definitiva sostenibili.

The World Bank e altre IFIs ovviamente riconoscono questi punti, ma non si confrontano seriamente con essi. L'approccio implicito, e qualche volta esplicito, sembra

consistere nel dire: “well, we know that all of these things cannot be done at once, but more is better than less, and the more countries can do the better.” Così essi ed i governi che essi consigliano procedono opportunisticamente, e provano a completare l’*enlarged agenda* come meglio possono, quanto compiutamente loro riesce, quanto velocemente è possibile. Sfogliate qualsiasi numero di un documento *Country Assistance Strategy* della World Bank, e vedrete che è questo l’approccio strategico che troverete. Il pericolo con l’approccio “do as much as you can, as quickly as you can” è che esso è pessima teoria economica. Qui vanno segnalati due snodi. La strategia opportunistica può deragliare su bersagli o aree di riforma non particolarmente significativi per la crescita economica in quel momento e ciò genera bassi economic returns. Dopo tanto impegno, i governi possono constatare che le performance economiche difficilmente migliorano. L’altra obiezione proviene dalla teoria del *second-best*, e evoca un’incoerenza tra la concezione originaria del *augmented Washington Consensus* e la sua odierna implementazione in *piecemeal fashion*. La teoria del *second-best* afferma che quando un’economia ha n problemi, risolvere $n-k$ di essi non garantisce di migliorare la economic performance, e può addirittura peggiorarla. Se vogliamo assicurarci che una riforma parziale funzioni, dobbiamo selezionare quelle aree in cui le *second-best interactions* enfatizzano gli effetti diretti positivi, anziché indebolirsi o invertirli. Ma in qualsiasi economia reale, individuare queste interazioni *ex ante* è estremamente complicato e tentare di farlo “is likely to prove as foolhardy as adopting the entire reform agenda wholesale in the first place”. Infine, vi è un qualche fastidio intellettuale intorno allo *Augmented Washington Consensus*, in quanto esso è interamente non falsificabile. Tale è la natura dell’agenda che se un paese la adotta e fallisce nella crescita, è sempre possibile trovare qualcosa di errato in quello che il governo ha fatto. La lista è talmente lunga e così zeppa di richieste riformatrici che nessun governo potrebbe mai sostenere di averla implementata al 100%. Così alla fine sono sempre e comunque i policymakers che saranno imputati per la “incompleteness” delle loro riforme. E se abbastanza paesi si avvicinassero al traguardo, allora sarebbe giunto il tempo di aumentare ancora la lista aggiungendo altre riforme necessarie. Per queste ragioni, lo *Augmented Washington Consensus* non sembra un buon punto di partenza. Esso è empiricamente diverso dall’esperienza storica di sviluppo dei paesi avanzati. Propone un’agenda di riforme troppo ambiziosa. Non ha una lista di priorità ben definita. E, per cole lo si applica in pratica, può peggiorare le cose invece di migliorarle⁸.

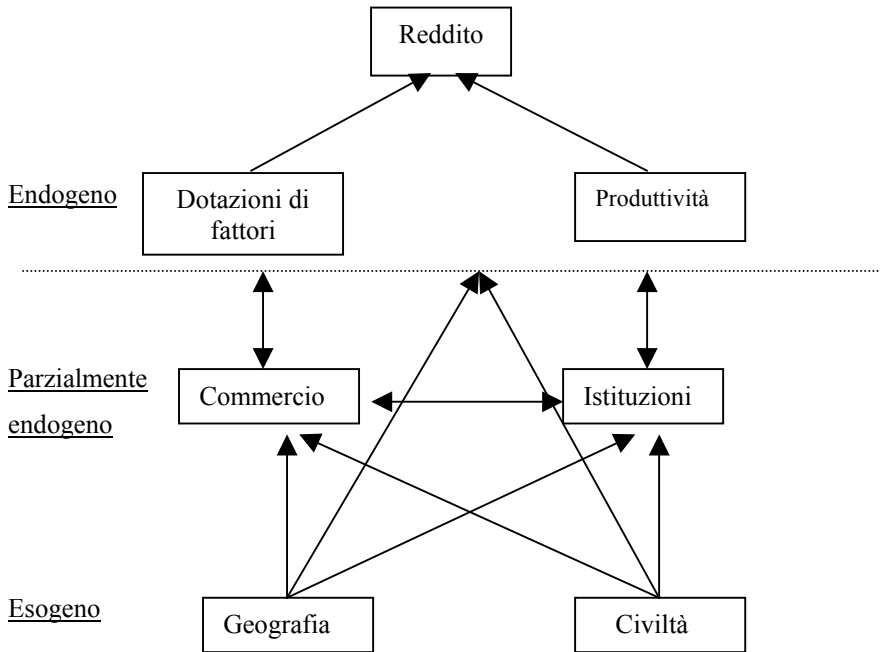
⁸ Dani Rodrik, “Rethinking growth policies in the developing world”, ottobre 2004.

Lezione 18

Le istituzioni dello sviluppo e lo sviluppo delle istituzioni

Le istituzioni quali determinanti ultime dello sviluppo

Nella figura sotto vengono raffigurate le cause *prossime* della crescita del reddito: il prodotto totale di un'economia è funzione della sua dotazione di fattori (lavoro, capitale fisico, capitale umano) e della produttività con cui questa dotazione produce un flusso di beni e servizi.



Nelle parti inferiori della stessa figura si rappresentano alcune tra le più dibattute determinanti *remote* della crescita¹.

¹ Che l'analisi sia complessa e aperta, lo segnaliamo tuttavia con queste righe: «Ciascuna ipotesi onnicomprensiva riguardante le fonti della crescita economica che periodicamente affiora, col supporto di correlazioni *cross-country* appositamente selezionate, gode i suoi quindici minuti di gloria. Negli ultimi anni, la lista delle panacee suggerite per la crescita del reddito procapite ha incluso alti saggi d'investimento in capitale fisico, bassa disuguaglianza del reddito, essere posizionati lontani dall'equatore, una bassa incidenza di disastri tropicali, l'accesso al mare, favorevoli condizioni climatiche, governi poco interventisti, politiche di apertura commerciale, sviluppo dei mercati finanziari, libertà politica, libertà economica, omogeneità etnica, origini coloniali britanniche, un sistema legale di *common-law*, la tutela dei diritti di proprietà e del governo della legge, buongoverno, stabilità politica, infrastrutture, prezzi determinati dai mercati, investimenti esteri diretti e adeguati aiuti esteri. Questo è un elenco non esaustivo e in aumento. Simili tentativi di scoprire le fonti della crescita, e quindi il miracolo di politiche che riescano a debellare il sottosviluppo, sono spesso viste con scetticismo da quelli nella nostra professione che propugnano un lavoro empirico strettamente legato a modelli che identificano chiare relazioni causali. Pochi studi comparativi sulla crescita hanno queste caratteristiche, e ormai basta pronunciare in un seminario le parole 'cross-country growth regression' per provocare disgusto. D'altra parte, non vi sono valide

La *geografia* gioca un ruolo diretto poiché la disponibilità di risorse naturali dipende in prevalenza da essa. Inoltre la collocazione geografica è importante nel facilitare o meno l'integrazione di un'economia con altre e nel favorire o meno certe attività produttive².

Si può tuttavia obiettare: quando percorriamo la strada che collega il Messico agli USA e, lungo poche miglia, a parità di condizioni geografiche, vediamo che cambia l'intero sistema socio-economico, come possiamo attribuire il fenomeno alla geografia? Inoltre, paesi come Israele o Singapore hanno avuto una forte crescita in presenza di limitate o nulle risorse naturali, mentre paesi ben più dotati sono rimasti indietro nella crescita e, come nel caso degli emirati arabi, l'hanno distribuita in modi altamente ineguali.

Il secondo elemento qui considerato è il *commercio*: meglio, il grado d'integrazione commerciale, che stabilisce la grandezza dei mercati e, grazie ad essa, la grandezza dell'offerta produttiva. Questa determinante è misurata dai flussi di importazioni ed esportazioni, o dall'altezza delle barriere al commercio.

Si può tuttavia obiettare: perché i Paesi europei si sono in certe fasi storiche integrati commercialmente e in altre no? L'integrazione commerciale non è una determinante ultima; rimanda sempre a variabili ulteriori.

Il terzo elemento considerato sono i grandi orientamenti culturali dei popoli: le *civiltà*. Una civiltà è definita tanto da elementi oggettivi quali la lingua, la storia, la religione, le consuetudini e lo stile di vita, quanto dal processo soggettivo d'autoidentificazione dei popoli. Le sei civiltà contemporanee vengono considerate la cinese, la giapponese, l'indù, l'islamica, l'occidentale e la latinoamericana. Talvolta la religione è usata quale indicatore riassuntivo dei tratti di una civiltà³.

alternative agli studi comparati della crescita per spiegare le differenze nella crescita delle nazioni». R. Wacziarg, "Review of Easterly's *The Elusive Quest for Growth*", *Journal of Economic Literature*, XL, settembre 2002, p.907.

² Riportiamo alcune righe tipiche di questa impostazione: «In Europa gli altipiani sono suddivisi da barriere naturali in vallate fluviali protette da catene montuose e fiumi, che sono per lo più navigabili e scorrono in bacini riparati. Questa particolare morfologia del territorio ha fatto sì che anche regioni molto piccole potessero sussistere, perfino prosperare, autonomamente. Così, in Europa, hanno a lungo convissuto numerosi Stati indipendenti, difficili da conquistare, ricchi di terreni coltivabili e con fiumi e mari che fornivano accessibili vie di scambio. L'Asia, al contrario, è un susseguirsi di territori pianeggianti – le steppe della Russia, le pianure della Cina – attraverso i quali gli eserciti possono marciare senza intoppi. E quindi non sorprende che queste regioni siano state governate per millenni da imperi [e da economie] centralizzati. L'Africa è particolarmente sfavorita dal punto di vista geografico. Nonostante sia il secondo continente del mondo per estensione, ha il minore perimetro costiero e pochi sono i punti del suo litorale che offrono la profondità necessaria per consentire la creazione di porti. Questa conformazione ha reso difficile la diffusione del commercio. Inoltre, i fiumi non sono navigabili, perché poco profondi o interrotti da rapide e cascate (scenari suggestivi significano in questo caso un'attività commerciale disastrosa). Se si aggiungono il clima tropicale e i disagi che ne derivano possiamo avere una triste spiegazione strutturale del sottosviluppo del continente». F. Zakaria, *Democrazia senza libertà*, Rizzoli, Milano, 2003, p.38.

³ Si veda, da ultimo, R.J. Barro, R. M. McCleary, "Religion and Economic Growth", Harvard University, 2003.

Si può però obiettare: «suggerire che sia la cultura a spiegare il successo di paesi tanto diversi quali il Giappone, la Svizzera, la California, e la relativa povertà di paesi altrettanto diversi quali la Cina, l'Estonia e Baja California è peggio che inumano: è poco convincente» (Hernando De Soto); «un tempo il cristianesimo sembrava essere la strada maestra, nonché unica, verso il successo industriale, e l'attenzione era catturata, in particolare, dall'«etica protestante e lo spirito del capitalismo», per citare il titolo del classico studio di Max Weber. Oggi sappiamo con certezza che anche altri valori possono funzionare, talvolta persino meglio. Questa è la lezione che abbiamo appreso nell'ultimo secolo, a seguito della notevole crescita economica del Giappone», della Corea del Sud o della Cina (Amartya Sen). Infine il quarto elemento sono le *istituzioni*, intese – ma è una definizione parziale – come le “regole del gioco sociale”: qualunque set di impegni (obblighi) e opportunità (diritti).

Esistono buone ragioni per stabilire una *direzione causale* che conceda alle istituzioni un ruolo più vigoroso e sistematico – rispetto alla geografia e all'integrazione commerciale – nell'orientare la qualità e l'intensità dei sentieri sia della crescita che dello sviluppo umano?

Raffinati esercizi econometrici rispondono affermativamente⁴. Preferiamo però presentare l'idea del primato delle regole istituzionali col vigore delle argomentazioni di Adam Smith e di Mancur Olson. Scrive Smith nel 1776:

Il commercio e l'industria raramente possono fiorire a lungo in uno Stato in cui la giustizia non è amministrata regolarmente, i cittadini non si sentono sicuri nel possesso della propria proprietà, la fiducia nei contratti non è garantita dalla legge e non si suppone che l'autorità dello Stato venga impiegata regolarmente per imporre a tutti coloro che sono in grado di farlo di onorare i propri debiti. In poche parole, raramente queste attività possono fiorire laddove manca un certo grado di fiducia nella giustizia del governo.

Scrive Olson:

Parecchie delle migliori indagini sulla crescita economica hanno postulato una funzione di produzione aggregata in cui l'output è funzione di due o tre fattori aggregati di produzione. I tre fattori aggregati convenzionali sono, ovviamente, capitale, terra (o terra e altre risorse naturali) e lavoro (o capitale umano, incluse le abilità tecniche, culturali e imprenditoriali della popolazione). L'incremento nell'output che non è spiegato dalle quantità degli inputs familiari – il “residuo” – è di solito attribuito ai miglioramenti della conoscenza. Molti ricercatori hanno enfatizzato l'offerta inadeguata dell'uno o dell'altro fattore classico come il problema decisivo per lo sviluppo economico. Quando lo studio dello sviluppo divenne per la prima volta una specializzazione distinta, quasi tutti ritennero che il maggiore ostacolo allo sviluppo fosse una carenza di risparmio e di capitale fisico. I beni capitali costosi sono, naturalmente, necessari ad un'economia moderna. Nondimeno, alti saggi di risparmio forzato e d'investimento hanno difatto fallito nel prevenire il crollo delle società di tipo sovietico. Né si è avuta alcuna correlazione tra gli ammontari di capitale forniti ai

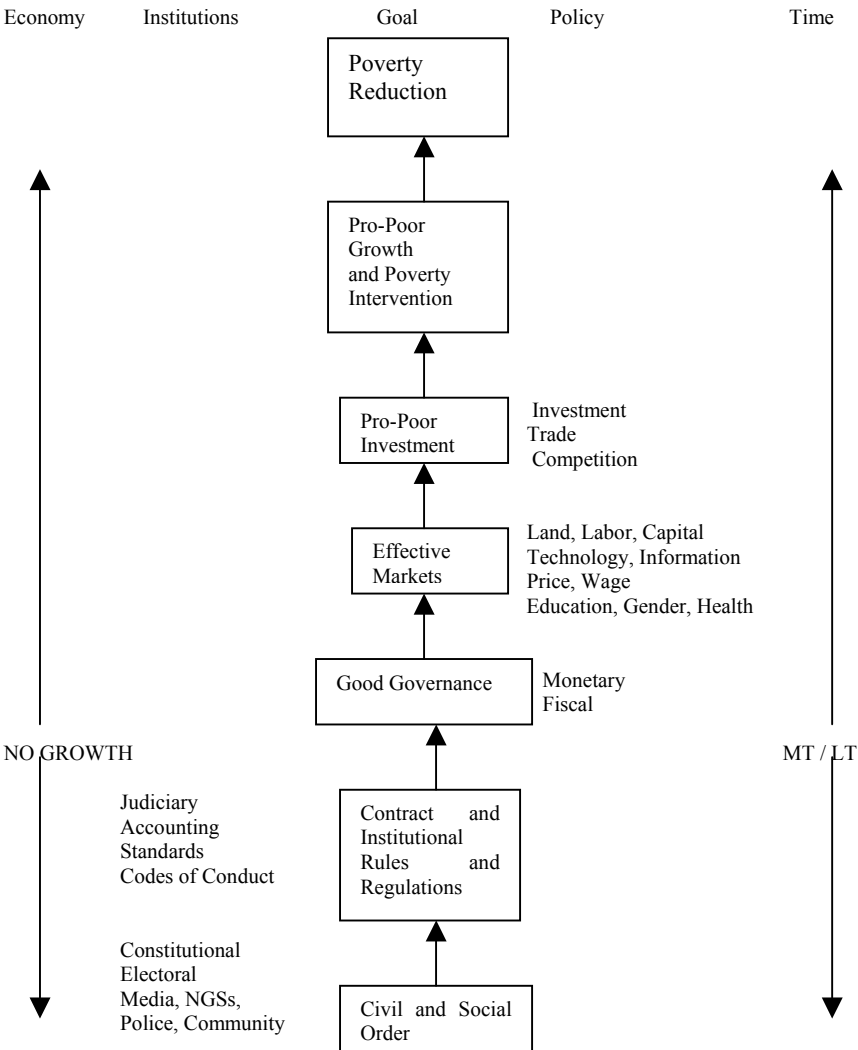
⁴ Si veda ad esempio D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi, “Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development”, *CDI Working Papers*, 2002.

Paesi attraverso gli aiuti esteri e il loro saggio di crescita. In molti Paesi poveri con poco capitale fisico in rapporto all'offerta di lavoro e di risorse naturali, il prodotto marginale del capitale sarebbe dovuto essere molte volte più elevato che nei paesi ricchi di capitale, almeno se una scarsità di capitale è l'ostacolo decisivo allo sviluppo. Se le altre circostanze fossero restate uguali, ciò avrebbe comportato giganteschi guadagni per gli investitori che avessero trasferito i loro capitali verso i Paesi con meno capitale, ma di solito questo non è accaduto – anzi i flussi di capitale sono spesso migrati dai Paesi poveri verso quelli ricchi. Ciò suggerisce che le restanti circostanze non sono restate uguali e che l'offerta di capitale non può essere una variabile esogena in ogni modello che intende spiegare la crescita. Analogamente, molti studiosi hanno preso per buono che la scarsità della terra e di altre risorse naturali rispetto ad una popolazione eccessiva costituiscono la principale causa della povertà. I rendimenti decrescenti del lavoro sono ovviamente un'importante realtà. Tuttavia i Paesi a basso reddito del pianeta sono, di fatto, leggermente meno densamente popolati, in media, di quelli ricchi. I Paesi relativamente prosperi dell'Europa occidentale e il Giappone hanno una densità demografica grande come, o più grande di, quella dell'India e della maggior parte dei Paesi a basso reddito. Alcuni dei luoghi dallo sviluppo più rapido sono state città come Hong Kong and Singapore, sostenute da un'enorme popolazione e virtualmente nessuna risorsa naturale. Inoltre non esiste alcuna correlazione tra il tasso di crescita della popolazione e il reddito pro capite nei vari Paesi del mondo. Altri studiosi si sono concentrati sul lavoro supponendo che l'istruzione, oppure le attitudini culturali verso la fatica e il risparmio, oppure le differenti caratteristiche dei vari popoli, fossero la chiave dello sviluppo economico. Il capitale umano è un'ovvia determinante la produttività. Eppure, quegli individui ai quali è accaduto di trasferirsi dai Paesi poveri in quelli del successo economico, hanno usualmente prodotto parecchie volte di più nel nuovo contesto istituzionale rispetto al contesto lasciato, anche prima che la loro residenza nel nuovo ambiente fosse stata lunga abbastanza da implementare la loro cultura o istruzione. Vi sono immigrati negli USA provenienti sia da Paesi poveri che ricchi, ma le differenze nei guadagni medi di tali gruppi è assai piccola in rapporto alle differenze dei redditi pro capite dei Paesi di origine. Inoltre, lo stesso popolo che fallisce nell'arricchirsi sotto un certo set di istituzioni, vi riesce brillantemente sotto un altro, come l'esperienza dei cinesi, dei tedeschi e dei coreani mostra. Così una larga parte delle differenze nel reddito pro capite tra le Nazioni non può essere attribuita a differenze nel livello d'istruzione o nella propensione a lavorare e risparmiare. Le drammatiche differenze nel reddito pro capite reale tra l'Europa dell'est e dell'ovest, o tra le Nazioni più e meno sviluppate, certamente non può venire spiegato da differenze nell'accesso allo stock mondiale di conoscenze tecnologiche. Fino a un notevole grado, le invenzioni e le funzioni produttive utilizzate nei Paesi più ricchi sono disponibili a tutti. Le scoperte tecnologiche e altre invenzioni possono essere usate da ogni Paese senza essere registrate e sono spesso prive di brevetti e disponibili gratuitamente. Quelle Nazioni a basso reddito che hanno creato le giuste istituzioni sono pertanto state in grado di innescare un sentiero di crescita rapidamente convergente a quello delle Nazioni ricche. I molti Paesi sviluppati che hanno avuto carenza delle istituzioni appropriate, come quelli di tipo sovietico, hanno invece avuto di solito, malgrado le loro opportunità di replicare le tecnologie, incrementi della produttività ridotti rispetto ad altri Paesi avanzati. Evidentemente né l'ammontare dei convenzionali fattori aggregati di produzione, né le opportunità di copiare le tecnologie sono capaci di spiegare le *performances* economiche. Il processo logico di eliminazione indica che le Nazioni economiche di successo debbono possedere sistematicamente differenti istituzioni – differenti *arrangements* legali ed

organizzativi e politiche economiche – rispetto alle economie che hanno fallito. Le osservazioni empiriche confermano questa illazione. Pertanto la mia ipotesi di ricerca è che la qualità delle istituzioni di un Paese rappresenta la principale determinante delle sue prestazioni economiche. Pur riconoscendo che gli altri fattori, che includono gli input tradizionali e il saggio di progresso della conoscenza, sono importanti, mi dedico anzitutto alle relazioni tra istituzioni e sviluppo, sia nell’Europa orientale che nel Terzo mondo.

Le istituzioni che sostengono la crescita mercantile

Nella figura che segue vengono tracciate alcune delle principali relazioni attraverso cui una struttura economica ed un assetto delle istituzioni interagiscono determinando risultati e scelte politiche.



Le istituzioni che sostengono la crescita mercantile sono:

- 1) Istituzioni *market-creating*
 - a) Diritti di proprietà
 - b) Contratti vincolanti
- 2) Istituzioni *market-regulating*
 - c) Organi di regolazione
 - d) Altri meccanismi per correggere i fallimenti del mercato
- 3) Istituzioni *market-stabilizing*
 - e) Istituzioni monetarie e fiscali
 - f) Istituzioni di regolazione prudenziale e di supervisione
- 4) Istituzioni *market-legitimizing*
 - g) Democrazia
 - h) Protezione sociale e assicurazione sociale

Presentato questo elenco di carattere generale, occorre aggiungere due precisazioni. In primo luogo, seguendo Douglass North⁵, abbiamo finora definito le istituzioni come le “regole del gioco sociale”. Si tratta tuttavia di una concezione parziale, in quanto la *funzione regolativa* non è l’unica né sempre la principale. Le istituzioni possono anche assolvere una *funzione incentivante* (quando progettano per, e informano gli, agenti di fronte a casi d’incertezza non radicale) ed una *funzione imprenditoriale* (quando operano in contesti d’incertezza ontologica, nei quali non posseggono cognizioni né informazioni più valide rispetto agli agenti, ma *tentano* di svolgere un’azione imprenditoriale innovativa che coordini gli agenti verso una prospettiva “immaginata”). Ogni articolazione della lista appena elencata può essere studiata rispetto a ciascuna delle tre funzioni. Ovviamente, la funzione imprenditoriale è quella maggiormente pertinente alle EUC.

In secondo luogo, bisogna diffidare dell’idea secondo cui le istituzioni debbono formarsi ovunque lungo una sequenza precisa. Un’importante ricerca storica di Ha-Joon Chang ha documentato come la “ricetta (pseudo)universale” che IMF, World Bank e WTO propone ai PVS – liberalizzazione di commerci e investimenti, sul versante della politica economica, e una precisa “struttura istituzionale”, sul versante dell’ordine sociale – *non fu mai seguita dai paesi oggi sviluppati*. Per quel che qui più interessa, le sei istituzioni che nella “ricetta” dovrebbero costituire i prerequisiti dello sviluppo – democrazia, burocrazia, diritti intellettuali di proprietà, regole di corporate governance, istituzioni finanziarie e istituzioni del welfare e del lavoro – si sono di solito formate soltanto *dopo* (e non sempre, e talvolta in maniera fragile e reversibile) che un rilevante grado di sviluppo era già stato conseguito⁶.

⁵ D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia* (1990), Il Mulino, Bologna, 1994.

⁶ Ha-Joon Chang, *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, Anthem Press, London, 2002; una sintesi di questo libro è il cap.23 di Jonathan Michie (ed.), *The handbook of globalisation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003, pp.385-394.

Qualità degli assetti istituzionali contemporanei

Ma cosa possiamo dire della *qualità sociale* di un dato assetto istituzionale? (Qui ci colleghiamo all'osservazione della lezione 16: che significato ha un alto sviluppo umano se manca la libertà, o se i rapporti intersoggettivi sono conflittuali e anomici?) Secondo una ricerca della Banca mondiale, ecco i principali indicatori aggregati delle istituzioni⁷:

Valori medi Anni 1997-98	Africa	America Latina	Asia	Europa orientale ed ex Urss	Paesi OECD
Diritti civili e trasparenza del governo	32	56	37	49	84
Stabilità politica e non violenza	23	36	43	48	78
Efficienza del governo	29	37	41	35	85
Regolamentazione	30	55	39	36	83
Rispetto della legge	29	38	48	42	84
Controllo della corruzione	29	37	40	36	85

I primi due indicatori misurano le modalità di scelta dei governanti da parte dei cittadini; il terzo e il quarto si riferiscono alle capacità di governare bene sia la società che i mercati; gli ultimi al grado di legalità dalla parte dei cittadini e dalla parte dei politici. I Paesi OECD (Stati Uniti, Europa occidentale, Giappone e altre nazioni sviluppate) hanno ottenuto il punteggio migliore.

Tablelle come queste vanno lette con cautela. Anzitutto, è difficile misurare natura e funzione delle istituzioni. Nei processi di sviluppo, accanto a regole formali come le leggi, contano comportamenti non codificati – radicati nella cultura di una popolazione – che favoriscono la coesione sociale, l'interazione tra i soggetti, il coordinamento delle decisioni. Un esempio è *la fiducia*: ti do qualcosa, attendendomi senza garanzie che un giorno mi ridarai qualcosa. Il grado di fiducia è stato spesso misurato con il numero di associazioni volontarie rapportate agli abitanti o ai potenziali interessati. È stato però osservato che il mero *tasso di associazionismo* può riflettere bisogni di sicurezza e di conservazione dell'ordine sociale, non propensioni allo sviluppo. In alternativa, si misura la fiducia con indagini dirette – interviste alla popolazione – volte a stabilire *la presenza di valori* espressi da una morale egualitaria di stampo moderno: l'onestà, la responsabilità, la lealtà. In tal modo sembra forte il rischio della tautologia: l'indicatore della fiducia sta in attitudini ... fiduciose⁸.

⁷ La ricerca riguarda gli anni 1997-98. La tabella è ripresa da M.D'Antonio, A.Flora, M.Scarlato, *Economia dello sviluppo*, op.cit., p.30.

⁸ Inoltre, impiegando i risultati di un'indagine campionaria nella quale gli individui rispondono a domande su quanto si sentono fiduciosi, si assume che le persone siano in grado di valutare correttamente il loro grado di fiducia. Ma le misure di fiducia derivate da valutazioni soggettive riflettono circostanze esterne, aspirazioni

Un'altra delle maggiori difficoltà nell'indagine del ruolo delle istituzioni sta nel riuscire a *distinguere tra correlazione e causalità*: constatiamo ad esempio che buon governo e crescita economica vanno di pari passo; ma qual è la causa e quale l'effetto? Sono le istituzioni virtuose a favorire lo sviluppo, oppure è una nazione sviluppata che può permettersi il lusso del buon governo? Qui tocchiamo una frontiera della ricerca contemporanea, lungo la quale economisti, sociologi economici e storici stanno discutendo. (La nostra posizione è quella di Olson, vista prima). Una terza insidia riguarda la base assiologica di partenza: qui sono le tipiche istituzioni della liberaldemocrazia a essere assunte quali criteri di giudizio. Possiamo condividere tali valori, ma così confondiamo i termini dell'indagine. Se ci proponiamo di capire *quali* valori si sposano con lo sviluppo e con la riduzione della povertà, *non* possiamo prendere le mosse da un set preconfezionato di valori.

Prerequisiti, complementi e varietà delle risposte

La difficoltà non sta, ovviamente, nell'elencare quali istituzioni *servirebbero* alla crescita e/o allo sviluppo umano. La difficoltà consiste nel disporre effettivamente dei *prerequisiti* e dei *complementi* con cui una certa istituzione può sorgere e può funzionare. Vediamo alcuni esempi rilevanti⁹.

Obiettivo	Qual è il problema?	Risposta istituzionale	Prerequisiti	Complementi istituzionali
Maggiore efficienza finanziaria (mobilitazione del risparmio ed intermediazione efficiente)	Informazione asimmetrica (gli investitori fanno i propri progetti più dei prestatori) e limitata responsabilità	'Limitazioni finanziarie': controlli sui depositi e accesso ristretto; creazione di rendite per indurre una migliore gestione del rischio di portafoglio, migliore monitoraggio delle imprese e accresciuto deposito obbligatorio presso le banche	Abilità a mantenere i vincoli a livelli moderati; saggi reali d'interesse positivi; stabilità macroeconomica; evitare l'accaparramento statale degli interessi finanziari	Finanza: mercati finanziari altamente regolati Politica: autonomia statale per prevenire lo scivolamento in un capitalismo clientelistico

individuali, confronti con gli atteggiamenti fiduciosi altrui e la predisposizione alla fiducia di ciascuno: quindi può non esservi connessione tra l'aspetto soggettivamente percepito e l'aspetto oggettivamente riscontrabile della fiducia. Un secondo problema deriva dalla circostanza che gli individui possono fornire informazioni volutamente errate, sostanzialmente per recitare la parte che giudicano più appropriata davanti all'intervistatore e/o alla propria comunità. Infine, come indichiamo nel testo, il più classico problema dell'analisi empirica è quello di stabilire se venga prima l'uovo o la gallina. La correlazione positiva tra un certo assetto istituzionale e la fiducia è davvero indice del fatto che certe istituzioni creano fiducia, oppure accade che persone fiduciose per altre ragioni si dedichino con maggior impegno a formare e mantenere istituzioni cooperative?

⁹ Si veda D. Rodrik, "Growth Strategies", 2003. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>

Obiettivo	Qual è il problema?	Risposta istituzionale	Prerequisiti	Complementi istituzionali
Stimoli agli investimenti e all'imprenditorialità in attività non-tradizionali	Le economie di scala e i legami inter-industriali deprimono i guadagni privati sotto quelli medi sociali	Politica industriale pianificata Sussidi ai crediti (Korea) e incentivi fiscali (Taiwan) per settori selezionati; Protezione del mercato interno insieme a sussidi alle esportazioni; Creazione d'impresе pubbliche per prodotti 'situati a monte'; Blandire e allettare la leadership politica; Socializzazione del rischio degli investimenti mediante garanzie implicite	Un elevato livello di capitale umano relativamente al capitale fisico Una burocrazia relativamente competente per selezionare i progetti d'investimento	Commercio: necessità di combinare la protezione dalle importazioni (in settori selezionati) con l'esposizione alla competizione in mercati di esportazione, distinguendo le imprese ad alta produttività; Relazioni business-governo: stretto scambio di informazioni e interazioni, pur senza scivolare nel capitalismo clientelistico
Obiettivo	Qual è il problema?	Risposta istituzionale	Prerequisiti	Complementi istituzionali
Organizzazione delle unità produttive	Alternativa tra condivisione delle informazioni (lavorare insieme) e economie di specializzazione (mansioni specializzate)	"Gerarchia orizzontale"	Adattamento (inintenzionale) degli apparati prebellici di mobilitazione militare delle risorse (in Giappone)	Corporate governance: controllo interno per fornire incentivi all'accumulazione di lungo periodo di abilità manageriali; Mercati del lavoro: occupazione a vita e unionismo d'impresa, per generare team collaborativi di lungo periodo; Mercati finanziari: il sistema bancario disciplina le imprese e riduce

				l'azzardo morale derivante dal controllo interno; Politica: "pluralismo burocratico" (regolazione, protezione) per ridistribuire benefici ai settori tradizionali e meno produttivi
Obiettivo	Qual è il problema?	Risposta istituzionale	Prerequisiti	Complementi istituzionali
Ridurre la propensione anti-export	Interessi che spingono alle importazioni sono politicamente dotati di potere e opposti alla liberalizzazione commerciale	"Export processing zone" (EPZ)	Boom del risparmio; Offerta elastica d'investimenti esteri; Accessi preferenziali ai mercati dell'UE	Mercato del lavoro duale: segmentazione tra forza lavoro maschile e femminile, così che l'incremento dell'occupazione femminile nella EPZ non elevi i salari nel resto dell'economia

In generale, è l'intero assetto istituzionale a presentarsi diverso da un'area all'altra nello stesso momento storico. Possiamo averne un'idea classificando i sistemi economici coevi in base a quattro criteri principali:

- 1) qual è il meccanismo prevalente con cui si coordinano le decisioni economiche?
- 2) quali soggetti detengono la proprietà delle risorse?
- 3) il grado di presenza dello Stato nell'economia;
- 4) il modo di controllo prevalente delle maggiori imprese.

Vediamo come alcuni dei problemi economici possano ricevere differenti risposte istituzionali¹⁰:

OBIETTIVO	PRINCIPI UNIVERSALI	PLAUSIBILE DIVERSITA' DELLE RISPOSTE ISTITUZIONALI
Efficienza produttiva (statica e dinamica)	<i>Diritti di proprietà</i> : garantire agli attuali e potenziali investitori che potranno trattenere i guadagni dei loro investimenti	Che tipo di diritti di proprietà? Privati, pubblici o cooperativi? Che tipo di regime legale? Common law? Codice civile? Adattare o innovare? Qual è il giusto bilanciamento tra

¹⁰ D. Rodrik, "After neoliberalism, what?", 2002. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksgh/papers.html>

	<p><i>Incentivi</i>: allineare gli incentivi produttivi ai costi e benefici sociali</p> <p><i>Governo della legge</i>: provvedere un trasparente, stabile e prevedibile set di regole</p>	<p>competizione mercantile decentralizzata e intervento pubblico?</p> <p>Quali tipi di istituzioni finanziarie / corporate governance sono più adatti per mobilitare i risparmi interni?</p> <p>Vi è un ruolo pubblico nello stimolare l'assorbimento e la generazione di tecnologia?</p>
<p>OBIETTIVO</p> <p>Stabilità macroeconomica e finanziaria</p>	<p>PRINCIPI UNIVERSALI</p> <p>Moneta: non generare liquidità oltre l'incremento nella domanda di moneta nominale ad una ragionevole inflazione</p> <p>Sostenibilità fiscale: assicurare che il debito pubblico resti 'ragionevole' e stabile in relazione agli aggregati nazionali</p> <p>Regolazione prudenziale: prevenire i sistemi finanziari dall'assumersi eccessivi rischi</p>	<p>PLAUSIBILE DIVERSITA' NELLE RISPOSTE ISTITUZIONALI</p> <p>Quanto dovrebbe essere indipendente la banca centrale?</p> <p>Qual è l'appropriato regime valutario? (dollarizzazione, <i>currency board</i>, <i>adjustable peg</i>, <i>controlled float</i>, <i>pure float</i>)</p> <p>Dovrebbe la politica fiscale essere vincolata a regole, e se sì quali sono le regole appropriate?</p> <p>Grandezza del settore pubblico dell'economia</p> <p>Qual è l'appropriato apparato regolatore per il sistema finanziario?</p> <p>Qual è l'appropriato trattamento regolatorio delle transazioni in conto capitale?</p>
<p>OBIETTIVO</p> <p>Giustizia distributiva e riduzione della povertà</p>	<p>PRINCIPI UNIVERSALI</p> <p><i>Destinatari</i>: i programmi redistributivi dovrebbero essere destinati il più possibile a coloro che s'intende beneficiare</p> <p><i>Compatibilità degli incentivi</i>: i programmi redistributivi dovrebbero minimizzare la distorsione degli incentivi</p>	<p>PLAUSIBILE DIVERSITA' NELLE RISPOSTE ISTITUZIONALI</p> <p>Quanto dovrebbe essere progressivo il sistema fiscale?</p> <p>Il sistema pensionistico dovrebbe essere pubblico o privato?</p> <p>Quali sono i punti appropriati d'intervento: sistema educativo?</p> <p>Accesso alla sanità? Accesso al credito? Mercati del lavoro?</p> <p>Sistema fiscale?</p> <p>Qual è il ruolo dei "fondi sociali"?</p> <p>Redistribuzione delle dotazioni? (riforma agraria, dotazioni-allanascita)</p> <p>Organizzazione dei mercati del lavoro: decentralizzati o istituzionalizzati?</p> <p>Modi di servizi distributivi: ONG, forme partecipatorie, ecc.</p>

Per un verso, i casi presentati mostrano la molteplicità di possibili risposte istituzionali ad uno stesso problema. Per l'altro verso, e soprattutto, fanno vedere il *carattere sperimentale e per tentativi di ogni riforma o modifica istituzionale*. Manca insomma un "agente esperto" che, sapendone con certezza più degli altri, segni la via:

Lo sviluppo mondiale è un esperimento parzialmente di successo ma in parte fallimentare. I problemi scottanti intorno al suo significato si traducono spesso in ampi dubbi sui suoi risultati. *Il suo più profondo difetto è il dirigismo*: l'assunzione, comune a quasi tutte le teorie dello sviluppo, che vi è un agente esperto – lo Stato per la sinistra, il Fondo monetario internazionale o altri guardiani ortodossi del mercato per la destra – che già intravede il corso futuro dello sviluppo, e può quindi formulare istruzioni per meglio arrivarvi. Tanto con la celebrazione dello Stato sviluppatista, quanto con l'esaltazione di un'élite tecnica cosmopolita, questo dirigismo ha condotto a sventurate alleanze con i potenti e all'esclusione dei deboli¹¹.

Il pericolo è dunque che gli schemi di politica economica dello sviluppo – quelli critici, così come quelli apologetici – riproducano il difetto segnalato nel brano appena citato: siano liste di proposte coerenti e sensate che però, dirigisticamente, qualche «agente esperto» dovrebbe condurre a realizzazione. Ma il problema vero riguarda l'esistenza, o meglio l'assenza, e le caratteristiche, o meglio i limiti, di tale «agente esperto».

Dalle istituzioni dello sviluppo allo sviluppo delle istituzioni

Il dominante approccio dirigistico allo sviluppo – criticato sopra – prende le mosse da configurazioni istituzionali *date*, proponendosi magari di riformarle; ma pretendendo, per effettuare tali riforme, di utilizzare le regole stesse che danno forma a quella configurazione. Così chi vuol riformare un sistema elettorale, una procedura amministrativa, uno schema di redistribuzione, una modalità di protezione sociale, una misura di spesa pubblica, eccetera, presuppone che quel sistema, quella procedura, eccetera, già esistano e già funzionino. In un Corso sulle EUC *non* possiamo però plausibilmente dare per assodato che le istituzioni appropriate già esistano, e che il problema stia soltanto nell'adequarle alle crisi.

Nel quadro delle EUC dobbiamo abbandonare la confortevole consuetudine del ragionare su possibili interventi assumendo:

- 1) che esista una *condivisione delle regole* del gioco sociale (cultura e credenze cooperative);
- 2) che essa abbia un'adeguata *stabilità*, o che evolva in maniera *graduale*¹²;

¹¹ C.F. Sabel, S.G. Reddy, "Learning to Learn", <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/>

¹² «Nel "gioco di ricerca" proprio della scienza sociale normale, l'osservatore tenta di "fissare" una realtà ambigua e sfuggente applicando regole assunte come stabili a oggetti presunti anch'essi stabili. Queste sono condizioni generalmente date come necessarie perché ci sia un metodo di ricerca e perché, attraverso il metodo, l'oggetto sia in qualche modo conoscibile. Le regole devono essere invariante nel tempo, almeno nel corso della ricerca, omologate e generalizzate, e rispettate da tutti. Le condizioni in cui vengono effettuate la ricerca e l'osservazione si assumono come fisse, il campo dell'indagine non cambia, e i materiali con cui "si gioca", di qualunque natura essi siano, sono per così dire "disponibili" ad essere osservati. Essi non possono allo stesso

- 3) che esistano istituzioni – mercantili o meno, ottimali o meno – in grado quantomeno di *rendere operativa*, cioè di applicare, la condivisione delle regole;
- 4) che esistano soggetti, individuali e/o collettivi, che hanno l'*interesse a far funzionare* le istituzioni e a assicurarne quantomeno la manutenzione;
- 5) che esistano soggetti, individuali e/o collettivi, che detengono la *capacità effettiva* di far funzionare e di mantenere le istituzioni;
- 6) infine che, di fronte ad EUC, esistano soggetti, individuali e/o collettivi, aventi l'interesse e la capacità di allestire *strumenti politici* in grado di allestire risposte – adeguate o meno, efficienti o meno – quantomeno significative (per ordine di grandezza e per impatto) alle 'nuove crisi'.

Questi presupposti non sono, in parecchi casi, accettabili. Al contrario: molte volte l'assenza o la debolezza di alcuni o di tutti quei presupposti è *essa stessa causa* dello scatenarsi di EUC, nonché della loro dimensione, intensità e cronicizzazione. La *lezione più profonda* che abbiamo fin qui imparato è dunque che non possiamo ragionare *come se* i sei assunti si diano. Dobbiamo piuttosto concentrarci sul grado e sulle forme della loro carenza. Dobbiamo interrogarci su *come e perché si sviluppano le istituzioni dello sviluppo*: ossia, come e perché una relazione sociale *si istituzionalizza*¹³.

Ma che cosa vuol dire 'istituzionalizzazione'? Significa che, dentro un nesso sociale, alla conoscenza soggettiva dell'altro individuo si affianca la conoscenza oggettiva e impersonale di 'regole del gioco'. Prendiamo un esempio. Due giocatori possono cambiare le regole del gioco degli scacchi, ma le regole 'ortodosse' rimangono quelle dei circoli scacchistici, delle riviste specializzate, dei manuali. Le regole 'eterodosse' inventate dai due giocatori svaniranno non appena essi smetteranno di battersi tra loro. A meno che tali diverse regole non vengano appunto *istituzionalizzate*, mediante una qualche codificazione (più o meno formale) *che coinvolga altri giocatori*. Se ciò accade si forma un nuovo gioco – una nuova istituzione –: gli 'scacchi 2'. Affinché un'istituzionalizzazione si compia, occorre dunque un riconoscimento e un'adesione da parte di un gruppo sociale: di altri giocatori. In questo senso, si tratta sempre e comunque di un *processo di azione collettiva*.

Più esattamente, si ha "azione collettiva" *non* ogni volta che si fa qualcosa insieme, bensì ogni volta che facciamo insieme qualcosa *perché* esso presenta un'*indivisibilità sociale*. Sul versante dei "mezzi", si pensi alla differenza tra due

tempo ribellarsi alle regole del gioco e continuare a stare *dentro* il gioco». G.B. Lanzara, *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993, p.285.

¹³ Senza istituzionalizzazione non ci sono istituzioni. Occorre quindi integrare l'analisi consueta della forma delle istituzioni con quella dei loro percorsi (possibili) d'istituzionalizzazione. Samuel Huntington ha espresso questa esigenza in modo provocatorio: «La principale distinzione politica tra i diversi paesi non è tanto quella relativa alla loro forma di governo, bensì quella relativa alla loro capacità di governare. Le differenze tra democrazia e dittatura sono inferiori alle differenze esistenti tra i paesi in cui la politica implica il consenso, il senso comunitario, la legittimità, l'organizzazione, l'efficienza, la stabilità, e i paesi in cui la politica non è legata a questi principi».

modi di fare guerra: il duello di spade può avvenire a due a due senza perdere efficacia; invece una carica di cavalleria in tanto ha senso, in quanto i cavalieri procedono congiuntamente, in schieramento compatto. Il duello è un'attività scomponibile fino ad una coppia di individui, mentre la carica della cavalleria o la eserciti in blocco, indivisibilmente, oppure ottieni esiti perfino controproducenti. Sul versante dei "fini", pensiamo alla differenza tra uno scambio mercantile ed una legge dello Stato: lo scambio può verificarsi "a due", quando un potenziale acquirente incontra un potenziale venditore e trovano un mutuo vantaggio a procedere; mentre una legge è un ordine che vale per tutti e per sempre entro il dominio di quello Stato. Anche qui, soltanto la legge è un'azione collettiva, nel senso che costituisce un'attività che vale "in blocco", che è indivisibile.

La vita sociale ed economica è piena di attività indivisibili o azioni collettive. La formazione delle istituzioni è tra queste. Come scrive Jepperson, definiamo istituzione una struttura di vincoli e di opportunità la cui «persistenza non dipende in modo particolare da una mobilitazione collettiva ricorrente»¹⁴. In questo senso, ad esempio, il ricorso al voto è un'istituzione in Italia, mentre non lo è ad Haiti, in quanto lì costituisce una pratica che tende a non realizzarsi senza appositi interventi collettivi di sostegno. Quando dunque un'istituzione manca o non è stabile, occorre un'azione collettiva per costruirla e mantenerla. E il processo di formazione di un'istituzione – o di istituzionalizzazione – è (non può non essere) un'azione collettiva.

Per spiegare i processi di istituzionalizzazione dobbiamo insomma studiare il formarsi dell'azione collettiva. Sarà questo l'argomento delle lezioni 22-25.

¹⁴ Ronald L. Jepperson, "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism", in Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell (eds), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa* (1991), Milano: Edizioni di Comunità, 2000, p.198.

Lezione 19

Una risposta normativa: l'*human security*

Questa lezione è dedicata ad una brevissima discussione della base normativa adeguata per interventi sulle EUC. Dobbiamo sconfinare nella sfera dei giudizi di valore, ma ciò non può essere evitato. Abbiamo ad esempio visto quante controversie sollevi un intervento umanitario che, in difesa dei diritti soggettivi di una popolazione travolta da una guerra, proceda contro altri popoli. Oppure abbiamo considerato quanto sia opinabile destinare risorse a tutela dello sviluppo di generazioni che ancora non esistono, o a protezione da minacce, come quelle terroristiche, il cui grado di probabilità non è stimabile. In ciascuno di questi casi occorre un criterio di orientamento per le nostre decisioni. Se quel criterio non viene esplicitato e criticamente discusso, resterà sottinteso e spesso sarà, come suggeriva Keynes, un mero riflesso di idee vecchie e desuete.

Nell'ambito dell'economia dello sviluppo, il concetto dell'*human security* è stato formulato proprio quale premessa valutativa a giustificazione degli interventi su EUC¹. L'obiettivo dell'*human security* è di salvaguardare il nucleo vitale di tutti gli uomini da minacce critiche pervasive, in una maniera consistente con la fioritura umana² di lungo periodo.

Salvaguardia	Provvedere e promuovere la sicurezza umana mediante: Identificazione (di minacce critiche pervasive, intenzionali e non) Prevenzione (così che i rischi non si concretizzino) Mitigazione (così che, se i rischi accadono, il danno sia limitato) Risposta (così che vittime o poveri cronici sopravvivano con dignità e mantengano i loro mezzi di sostentamento)
Nucleo vitale	Un rudimentale multidimensionale insieme di diritti umani e libertà umane (incolumità, sussistenza e dignità) Esso abbraccia la libertà dalla paura e la libertà dal bisogno Va specificato da appropriate procedure in ogni differente contesto
Tutti gli uomini viventi	L'approccio è <i>people-centred</i> , ossia focalizzato sugli individui e sulle loro comunità L'approccio è universale, nel senso di non-discriminatorio
Minacce critiche pervasive	Minacce critiche incidono nel nucleo delle attività e delle funzioni Minacce pervasive sono pericoli ricorrenti e di ampia scala Le minacce possono essere dirette, come genocidi o guerre civili Le minacce possono essere indirette, per esempio sottoinvestimenti o collassi finanziari
Fioritura di lungo periodo	La sicurezza umana non è sufficiente per la fioritura umana Il processo della sicurezza umana dovrebbe essere consistente con: il processo dello sviluppo umano, mediante il supporto alla partecipazione; libertà, appropriatezza istituzionale e diversità

¹ Seguimo qui principalmente Sabina Alkire, "A conceptual framework for human security", CRISE (Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity), *Queen Elizabeth House*, University of Oxford, 2003.

² La nozione di *human fulfillment or flourishing*, qui tradotta come 'fioritura umana', risale ad Aristotele ed è centrale nelle elaborazioni di Amartya Sen, che preferisce parlare di 'stile di vita', e di Martha Nussbaum.

Questa piattaforma concettuale è molto restrittiva. Nemmeno essa riesce però a evitare del tutto margini di ambiguità e d'indeterminatezza. Esaminiamo ad esempio un caso che ben rientra nel “nucleo vitale” dell'*human security*: la libertà da morte prematura prevenibile.

Come definiamo il diritto alla sopravvivenza?

- 1) Rispetto al nesso della povertà e della violenza. Quindi si includono sia le morti provocate da guerre, terrorismo o disastri naturali, sia quelle collegate a collassi economici, peggioramento delle condizioni sanitarie o di strutture di tutela sociale, criminalità o degradazione ambientale.
- 2) In termini di libertà da morte prematura, non in termini di massimizzazione delle opportunità di vita. Così, un vigile del fuoco sceglie una professione rischiosa ma non subisce una riduzione della sua *human security*.
- 3) Rispetto ad accidenti “prevedibili”. Ma il confine rimane arbitrario. Per rendere non-prevedibile una morte per scontro automobilistico, dovremmo abbassare obbligatoriamente la velocità di circolazione fino a 50 o a 30 km all'ora? Analogamente, per rendere non-prevedibile una morte per Aids, o per terrorismo, quanti fondi dovremmo preventivamente investire?
- 4) Infine, lo definiamo come prioritario. Ma sappiamo, ad esempio, che una migliore istruzione eleva le condizioni di salute, o che la libera stampa riduce le chance di carestia: fino a dove dobbiamo spingerci, per assecondare la priorità di quest'obiettivo?

Human security e Sviluppo umano

A differenza del concetto di “sviluppo umano” (su cui si veda lezione 16), il cui obiettivo è l'espansione delle scelte accessibili e valutabili, l'*human security* ha un aspetto preventivo e uno scopo più delimitato: *tutelare incolumità, sussistenza e dignità*. Si riferisce a pochi *basic needs* o *vital capabilities*.

Mentre poi lo sviluppo umano richiede un lungo orizzonte temporale, per edificare nuove istituzioni e nuove capacità soggettive, l'*human security* si colloca in intervalli di emergenza umanitaria, e quindi in tempi corti o cortissimi (ricorrendo a strumenti adeguati all'emergenza, inclusa l'azione militare).

Human security e Diritti umani

Il denaro, internet e i diritti umani sono – è stato detto – le tre lingue ‘universali’ della globalizzazione. Tuttavia, vanno segnalate almeno tre difficoltà³:

- a) I diritti umani sono storicamente variabili. Nel 1700, ad esempio, la proprietà ‘sacra e inviolabile’ era un diritto fondamentale, mentre oggi tendono più ad esserlo alcuni diritti sociali. I diritti umani dipendono dunque dal contesto culturale e sono essi stessi oggetto di contrattazione

³ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi; M. Ignatieff, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Feltrinelli. Si veda anche il *World Report 2004* dello Human Right Watch, <http://hrw.org/wr2k4/>

politica (non stanno al di sopra delle specifiche culture e dello scontro tra le parti)⁴.

- b) I diritti umani non sono sempre coerenti e compatibili tra loro. Ciò perché stabilire un nuovo diritto equivale a sopprimerne uno vecchio: il diritto a non essere resi schiavi implica l'eliminazione del diritto di possedere schiavi; oppure il diritto a non venire licenziato arbitrariamente contrasta con quello della libera intrapresa.
- c) I diritti umani spaziano dalla presunzione d'innocenza alla protezione contro l'espulsione arbitraria da un territorio, dalla libertà di assemblea e associazione fino al diritto alle ferie. Malgrado si sostenga talvolta che essi dovrebbero costituire un 'corpo indivisibile', appare opportuno graduarli in ordine d'importanza. Ma quale può essere tale ordine?

L'*human security* è un tentativo di risposta a queste difficoltà. Rispetto alla (a), essa non ha ambizioni di fondare universalmente (sovrastoricamente) la propria azione. Vuole intervenire sulle EUC attuali, per come attualmente li definiamo.

Rispetto alla (b), vengono posti al centro la *povertà* e la *violenza*. Ogni azione che riduce queste due dimensioni, o che impedisce la loro espansione, prevale su ogni azione che persegue diversi obiettivi.

Rispetto alla (c), e conformemente al punto precedente, incoerenze e incompatibilità tra diritti umani sono sciolte grazie a una loro graduatoria precisa. Le dimensioni dell'*incolumità*, della *sussistenza* e della *dignità* di un gruppo sono giudicate nettamente prioritarie.

A ben vedere, l'approccio dell'*human security* effettua un cambiamento notevole, traducendo il linguaggio troppo ampio, ambizioso e indeterminato dei "diritti soggettivi" in quello più stringente dei "doveri collettivi": di fronte a situazioni in cui povertà e violenza intaccano il "nucleo vitale" dell'incolumità, della sussistenza e della dignità di un gruppo, altri gruppi – chiamiamoli la "comunità internazionale" – hanno l'obbligo – il dovere – d'intervenire.

⁴ Tra i nuovi diritti, ricordiamo quello alla *privacy* (alla riservatezza, a non subire intrusioni indesiderate nella propria vita privata) che, sorto in Inghilterra alla fine dell'Ottocento, è stato riconosciuto in Italia con una legge del 31/12/1996. Oppure menzioniamo un nuovo diritto che alcuni vorrebbero introdurre: quello al reddito di cittadinanza. Molto dibattuto in anni recenti tra gli intellettuali radicali, esso garantirebbe l'erogazione di un reddito continuo ed incondizionato a tutti, quale «condizione propedeutica per l'accesso ai diritti primari che rendono meno precaria la vita: dalla casa, alla mobilità, al sapere, alla socialità, al piacere, all'informazione» (Andrea Fumagalli). Il finanziamento avverrebbe con il prelievo fiscale sui redditi diretti e indiretti su scala regionale: un'addizionale sull'Irpeg, una progressività sulle aliquote Ici, una tassa sui terreni occupati dalla grande distribuzione commerciale, una riforma dell'Irap, una Tobin tax regionale. Questa proposta appare, *se considerata da sola*, poco realistica (in quanto genererebbe potenti disincentivi alle attività private, nazionali e soprattutto estere, in quel territorio) e riferita soltanto a pochi luoghi privilegiati del pianeta. Essa nondimeno può costituire sul lungo periodo un nuovo diritto umano, poiché nasce da processi economici che segnano la nostra epoca: siamo ormai in un'*economia della conoscenza*, nella quale la netta tradizionale separazione tra lavoro e consumo, tra produzione e riproduzione, si attenua notevolmente. In questo senso la rivendicazione per cui ogni cittadino contribuisce *in quanto cittadino* alla valorizzazione, non appare più una pretesa del tutto estranea alla storia.

Il problema della dignità

Siamo dunque davanti ad un'impostazione normativa il più possibile univoca. Relativamente alle dimensioni dell'incolumità e della sussistenza, i margini di ambiguità sono in effetti ristretti. Ad esempio, una situazione di genocidio – ma pure la schiavitù o la pulizia etnica – rappresenta il “caso puro” nel quale sia l'incolumità che la sussistenza sono gravemente inficiate. È la situazione su cui il consenso, nel decidere un intervento adeguato di contrasto, anche armato, è quasi unanime: un eventuale dissenso tende a riguardare soltanto l'effettiva natura di genocidio del fenomeno riscontrato, la sua effettiva grandezza, nonché, soprattutto, l'autorità legittimata ad agire⁵.

I maggiori residui gradi di equivoco dell'impostazione dell'*human security* si annidano intorno alla terza coordinata proposta: il concetto di “dignità”. Quando è che la dignità di qualcuno (una minoranza, un soggetto debole) viene violata in maniera così grave da sollecitare la reazione di qualcun altro? Disponiamo di una definizione della dignità impugnando la quale una collettività può intervenire su un'altra collettività?

Dipanare questo nodo sarebbe cruciale per affrontare normativamente le EUC. Nella prospettiva di un governo democratico allargato, o in quella (diversa) di una *governance* multipolare, come far convivere pacificamente soggetti eterogenei e dal potere differenziato? Come proteggerebbe la dignità di ciascuno?

Attribuire all'Uomo determinati diritti *universali* può non bastare, poiché chi li disattende giudica non-umani coloro a cui nega i diritti⁶. Ciò sembra accadere oggi non soltanto in riferimento a criteri discriminatori (neri, donne, omosessuali, appartenenti a certe etnie), bensì e forse soprattutto in riferimento al diverso grado di legittimità assegnato alle varie tradizioni umane⁷.

⁵ Fino a tempi molto recenti, vi era un quasi totale accordo sull'idea che soltanto un'organizzazione internazionale come l'Onu avesse l'autorità per intervenire usando la forza. Né un gruppo di cittadini privati, né un gruppo di Stati confinanti, né uno Stato iperpotenza, erano legittimati ad invadere un paese in nome della salvaguardia dei diritti umani (o dell'*human security*). Come sappiamo, da qualche anno anche questo tema è diventato oggetto di controversia.

⁶ Richard Rorty, “Diritti umani, razionalità e sentimento”, in Id., *Verità e progresso*, Feltrinelli, pp.157-158.

⁷ *Perfino* se ipotizziamo che i principali problemi di discriminazione siano stati risolti, la difficoltà rimane grave: infatti «i diritti delle minoranze non possono essere ricondotti alla categoria dei diritti umani. I diritti umani tradizionali non sono in grado di risolvere alcuni dei problemi più importanti e controversi in merito alle minoranze culturali. Quali lingue devono essere riconosciute nei parlamenti, negli uffici pubblici e nei tribunali? Ogni gruppo etnico e nazionale deve poter accedere a forme di istruzione a finanziamento pubblico svolte nella propria lingua madre? I confini interni (circoscrizioni elettorali, provincie, stati) vanno tracciati in modo tale da permettere alle minoranze culturali di costituire una maggioranza in una determinata area? I poteri di governo devono essere devoluti dal livello centrale a quelli regionali o locali controllati da minoranze culturali, quanto meno su questioni culturalmente delicate come l'immigrazione, la comunicazione e l'istruzione? Gli incarichi politici vanno distribuiti secondo criteri di proporzionalismo nazionale o etnico? I territori tradizionali di popoli indigeni devono essere usati a loro esclusivo beneficio, e quindi ad altri deve essere vietato di insediarsi o di sviluppare le loro risorse? Le minoranze hanno il dovere di integrarsi? Quale grado di integrazione culturale va richiesto agli immigrati e ai rifugiati prima di concedere loro la cittadinanza?». Will Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, 1999, p.13.

Mentre si ribadisce in astratto che tutte le persone hanno pari dignità, le concrete culture, religioni o civiltà vengono dichiarate più o meno rispettabili; poiché però l'essere-in-società delle persone di carne e di sangue si realizza nell'ambito di precise tradizioni, ecco che le persone stesse non si collocano tutte sullo stesso piano.

Paul Feyerabend sostiene che può definirsi “libera” una società nella quale abbiano uguali diritti *sia* gli individui, *sia* le tradizioni. Il punto non banale, rispetto alla prospettiva liberale classica, è che assicurare pari diritti fondamentali alle persone è condizione necessaria *ma non sufficiente* per garantire pari diritti alle tradizioni, malgrado ovviamente queste ultime siano agite dalle singole persone.

Un secondo aspetto, ancora meno scontato, sta nel riconoscere che ciascuna tradizione *non è buona o cattiva: semplicemente esiste*. Non disponiamo di alcun criterio neutrale mediante cui ordinare le tradizioni, posto che qualsiasi criterio appartiene esso stesso ad una tradizione. Pertanto l'*human security*, oltre a proteggere l'incolumità e la sussistenza degli individui, dovrebbe tutelare le tradizioni dal possibile predominio di qualcuna tra esse.

Se la pari dignità delle tradizioni non dovrebbe permettere a (i criteri e valori di) un gruppo di dominarne altri, allo stesso modo non dovrebbe consentire a (i criteri e valori di) un gruppo di opprimere i suoi membri. Dovrebbe esservi pari libertà *fra* gruppi ed *entro* i gruppi⁸.

⁸ «Si proteggano dunque le tradizioni l'una dall'altra, si difendano i diritti di coloro che vogliono abbandonare la propria tradizione; ma il resto non riguarda affatto [la politica]. Se gli esseri umani trovano la loro felicità nel trucidarsi reciprocamente in pericolosi giochi bellici, [purché non colpiscano i membri di altre tradizioni], non si tolga loro questo divertimento». P.K. Feyerabend, *La scienza in una società libera*, Feltrinelli, Milano, p.116. Il brano citato è volutamente provocatorio, mostrando con logica impeccabile come alcune implicazioni di un approccio normativo in apparenza 'ovvio' e da 'senso comune', contrastino fortemente con l'impianto etico e ideologico per noi più consueto.

Lezione 20

Una risposta normativa: la democrazia cosmopolitica

Come può la politica adeguarsi, almeno in parte, alle ‘nuove crisi’ e, più in generale, ai processi di globalizzazione? Questa lezione presenta una linea tradizionale e autorevole di risposta.

Il terzo assente

In uno stato di equilibrio delle forze tra eguali, l’unico strumento di pace è l’accordo. Ma affinché un accordo sia efficace e raggiunga lo scopo per cui è stato stipulato occorre che i due contraenti si ritengano perentoriamente obbligati a osservarlo. Ora, quest’obbligo viene meno in uno stato d’incertezza, ovvero in uno stato in cui nessuno dei due è sicuro dell’osservanza dell’altro. [...] Chi comincia per primo in una situazione in cui non è sicuro che l’altro faccia altrettanto, non si mette forse nelle mani dell’altro? Allora nessuno comincia. Altro è la stipulazione verbale di un patto, altro è la sua osservanza. I patti senza la spada di un ente superiore ai due contraenti sono, nota Hobbes, un semplice *flatus vocis*. Non s’insisterà mai abbastanza sull’importanza del Terzo in una strategia di pace. La guerra ha essenzialmente una struttura diadica e tende a far convergere i belligeranti, per quanti essi siano, verso due poli. [...] Sulla base della presenza o assenza di un Terzo in un conflitto, si fonda la distinzione fra stato polemico, in cui il Terzo è escluso, e stato agonale, in cui esiste il Terzo e che pertanto si può chiamare del Terzo incluso. Il primo, che è lo stato di guerra per eccellenza, è diadico; il secondo, che è per eccellenza lo stato di pace, vale a dire è quello in cui i conflitti vengono risolti per la presenza di un Terzo senza che sia necessario il ricorso all’uso della forza reciproca, è triadico.

Del Terzo-per-la-pace due sono le figure principali: l’arbitro (*Tertium super partes*) e il mediatore (*Tertium inter pares*). L’arbitro può a sua volta o essere imposto dall’alto o autoimporsi o essere scelto dalle stesse parti. Ad ogni modo deve essere riconosciuto dalle parti per poter svolgere la propria funzione: l’effetto del riconoscimento consiste nel fatto che i due litiganti s’impegnano ad accettarne la decisione qualunque essa sia, e accettandola pongono fine alla lite. La decisione accettata non sempre viene eseguita. Perciò bisogna ulteriormente distinguere l’arbitro che ha a disposizione un potere coattivo tanto forte da essere in grado di costringere il recalcitrante, e l’arbitro che questo potere non ha. Il primo può essere a buon diritto chiamato *defensor pacis*. Il mediatore può essere, nella sua funzione più debole, colui che mette in contatto le parti, oppure, nella sua funzione più forte, colui che interviene attivamente allo scopo di far giungere le parti a un compromesso. In questa seconda veste si chiama, non a caso, paciere (e, quando il personaggio è di grande autorità, pacificatore). Nell’attuale sistema internazionale questo Terzo non esiste, né se ne profila uno credibile all’orizzonte. *Tertium super partes* avrebbe dovuto essere nelle intenzioni dei suoi promotori, sconvolti dagli effetti della seconda guerra mondiale, l’Organizzazione delle Nazioni Unite. Ma essendo nata come associazione di stati e non come superstato (in un ordinamento statale il diritto di veto sarebbe inconcepibile), è troppo debole per imporsi agli stati più forti che di fatto la disprezzano e se ne servono, quando se ne servono, unicamente per far valere i propri interessi e per cercare d’intralciale la soddisfazione degli interessi altrui. Terzi al di sopra delle parti sono idealmente, anche se non sempre nella realtà, le Chiese cristiane, un sovrano dell’ordine religioso universale, come il papa, i movimenti pacifisti sorti in questi ultimi anni. Ma la loro autorità è

esclusivamente spirituale e morale: un'autorità che, per quanto alta e tendenzialmente universale, non ha mai impedito in tutto il corso della storia umana, dominata dalla volontà di potenza, le "inutili stragi". Quanto al *Tertium inter partes*, è un ruolo cui avrebbe potuto aspirare l'Europa se non fosse stata sinora, e forse irrimediabilmente, priva di un'unità politica corrispondente e conforme alla sua unità culturale ormai esistente da secoli. [...] Che poi un Terzo-al-di-sopra-delle-parti possa nascere artificialmente da un *pactum subiectionis* fra gli stati, ovvero dalla rinuncia degli stati più forti all'uso indiscriminato della propria forza e dalla costituzione volontaria e irreversibile di una forza comune, è allo stato attuale assolutamente impensabile»¹.

L'analisi che precede risale ai tempi della guerra fredda. Essa muoveva dunque dalla premessa di rivali – Usa e Urss – dalla forza all'incirca pari. Oggi rimane in campo un'unica iperpotenza, sebbene essa stessa solcata da profonde fragilità. Le alternative immediate all'equilibrio di potenza (*balance of power*) di cui parlava Bobbio sono l'anarchia universale o il dominio universale, a seconda che l'iperpotenza fallisca oppure riesca a governare da sola il pianeta.

Un'alternativa ulteriore potrebbe tuttavia formarsi a misura che emergano nuovi attori e che questi riescano a dare forma ad un governo planetario democratico.

Constituency, Public policy, Polity

Dal *Washington Consensus* si sta passando – quantomeno – verso un'impostazione più articolata che – oltre a rigore macroeconomico, apertura commerciale e privatizzazioni – comprenda altresì:

- a) la regolamentazione finanziaria,
- b) l'ammodernamento della pubblica amministrazione e la lotta alla corruzione,
- c) una riforma del mercato del lavoro
- d) e l'introduzione di adeguate reti di protezione sociale.

Vi è una crescente consapevolezza che non è individuabile un'unica *architettura istituzionale* in grado di approssimare questi obiettivi (si veda lezione 18).

Sarebbe opportuno che essa venisse elaborata con un approccio *bottom-up*, cioè dal basso verso l'alto, grazie ad un'ampia partecipazione: mediante una *constituency* ed una *public policy* che abbraccino dai governi di vario livello al settore privato alla società civile.

Le tappe logiche di questi programmi d'azione – coinvolgenti soggetti privati e pubblici, individuali e collettivi – finalizzati a edificare istituzioni adeguate sarebbero:

Identificazione di un problema. Qui sono gruppi, movimenti sociali e partiti a giocare il ruolo maggiore.

Formulazione di una soluzione. Qui acquistano voce i tecnici, capaci di analizzare e selezionare i mezzi, le alternative.

Adozione di una decisione. Qui conta molto la legittimazione dell'autorità.

¹ N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, pp.499-502.

Attuazione della decisione. È il tradizionale dominio delle burocrazie pubbliche, affiancate però sempre più spesso da attori privati.

Valutazione dei risultati. Elaborazione di conoscenze, con metodi d'indagine codificati, intorno ai risultati, per proporre eventuali correttivi.

Le politiche andrebbero insomma elaborate ed implementate – con rapporti di consultazione, di partecipazione o di delega – attraverso la negoziazione tra gruppi formali ed informali, agenzie amministrative, governi, cittadinanza.

È anche molto importante la dimensione territoriale della politica, i confini entro cui certe decisioni si applicano: la *polity*. Dal trattato di Westfalia, che nel 1648 chiudeva la guerra dei trent'anni, la *polity* coincide con lo Stato nazionale.

Oggi però le sfide allo Stato-nazione vengono sia dal livello subnazionale (i governi locali, le comunità auto-governantesi), sia dal livello sovranazionale.

Assistiamo ad una *pluralizzazione degli attori* rilevanti nelle relazioni mondiali. Questi attori sono, nella forma meno innovativa, soggetti *intergovernamentali*, ossia semplici arene dove s'incontrano i governi nazionali.

Essi sono tuttavia anche istituzioni *sovranazionali*, in grado di gestire interessi e risorse propri, e superando talvolta il criterio della sovranità nazionale.

- 1) Alcune sono ONG, cioè organizzazioni indipendenti dai governi che operano in più paesi che esprimono esigenze associative sopra l'individuo, sotto lo Stato, oltre i confini nazionali.
- 2) Altre sono organizzazioni transnazionali dei movimenti sociali, quali Greenpeace, Amnesty International, Friends of the Earth o le Peace Brigades International. (Queste e le precedenti sono state conteggiate in oltre 30.000 all'inizio del nuovo secolo).
- 3) Altre, le più importanti sotto il profilo economico, sono le imprese multinazionali. Esse spiazzano il potere dello Stato nazionale, il quale «non è messo in pericolo dalla conquista, ma dalla de-territorialità [...]. Non l'imperialismo, bensì il non-imperialismo; non l'invasione, bensì la ritirata degli investitori costituiscono il nucleo del potere economico globale. Lo stato nazionale e la società nazional-statale non sono minacciati dalla conquista, ma dalla non-conquista. Gli stati dell'economia dell'offerta non desiderano altro che l'invasione da parte degli investitori; non temono altro che la loro ritirata. C'è solo una cosa peggiore dell'essere sopraffatti dalle multinazionali: non essere sopraffatti dalle multinazionali»².

Come far operare insieme questa molteplicità di soggetti? Una risposta è la democrazia cosmopolitica.

La democrazia cosmopolitica

Come possiamo concepire oggi un governo territoriale mondiale? Una risposta sta nella ricerca di nuove istituzioni politiche che coesisterebbero con il sistema

² U. Beck, *La società cosmopolita*, op.cit., p.215.

degli Stati, oltrepassandolo in quelle sfere di attività che hanno chiare conseguenze planetarie.

Ecco la sintesi con cui David Held presenta questa *democrazia cosmopolita*:

Principio di giustificazione

In un mondo d'intense relazioni regionali e globali, che determinano 'comunità' sovrapposte, il principio di autonomia richiede un rafforzamento dei propri presupposti al livello sovranazionale così come a quello locale e nazionale.

Caratteristiche fondamentali

Breve periodo

Lungo periodo

Sistema politico e governo

Riforma delle istituzioni fondamentali delle Nazioni Unite come il Consiglio di Sicurezza (dando voce ed effettiva capacità decisionale ai PVS).

Nuove dichiarazioni dei diritti e dei doveri nell'ambito di settori diversi del potere politico, economico e sociale

Creazione di una seconda camera delle Nazioni Unite (seguendo i dettami di una convenzione costituente internazionale).

Parlamento mondiale (con capacità di bilancio limitata) in rappresentanza delle regioni, nazioni ed aree territoriali.

Rilanciare la regionalizzazione politica (Unione Europea e oltre) e l'uso di referendum transnazionali.

Separazione degli interessi politici ed economici.

Creazione di una nuova corte internazionale dei diritti umani, la cui giurisdizione sia obbligatoria per gli Stati.

Finanziamento pubblico per le assemblee deliberative e i processi elettorali.

Creazione di un'effettiva, stabile e responsabile forza militare internazionale.

Sistema legale internazionale integrato, con elementi comuni di diritto civile e penale.

Continua trasformazione tramite una proporzione crescente di forze della coercizione nazionale che passano alle istituzioni regionali e globali.

Economia e società civile

Rafforzamento delle soluzioni 'non statali' nell'organizzazione della società civile.

Creazione di una varietà di associazioni autoregolate e gruppi nella società civile.

Sperimentazione sistematica di forme differenti di organizzazione democratica nell'economia.

Economia multi-settoriale e pluralità dei modelli di proprietà e possesso.

Distribuzione di risorse a coloro che rivestono le posizioni sociali più vulnerabili, per difendere e articolare i propri interessi.

Priorità per l'investimento pubblico attraverso la deliberazione e le decisioni dei governi, ma estesa regolamentazione del mercato per i beni ed il lavoro rimanenti.

Condizioni generali

Sviluppo continuo di flussi regionali, internazionali e globali di risorse e reti d'interazione.

Riconoscimento di un numero crescente di persone in diversi settori, incluso quello sociale, economico e ambientale.

Sviluppo e riconoscimento di ‘ricchezze collettive’ sovrapposte che richiedono soluzioni democratiche (al livello locale, nazionale, regionale e globale).

Rafforzamento dei diritti e doveri democratici nel quadro di un crescente sistema di diritto nazionale, regionale e internazionale.

Trasferimento di crescenti proporzioni di forze coercitive e militari ad agenzie ed istituzioni transnazionali con il fine di smilitarizzare gli Stati e superare il sistema della guerra tra essi.

Quali possono essere gli agenti della trasformazione cosmopolita? Beck immagina un'alleanza tra i "perdenti" (sindacati, ambientalisti, democratici) e i "vincenti" (grandi imprese, mercati finanziari, organizzazioni commerciali internazionali, Banca mondiale) della globalizzazione. «La globalizzazione del mercato sta trasformando il mondo in un campo di battaglia; ciò è pericoloso per il capitalismo stesso» (Beck 2003, p.244).

LETTURA: STATO MONDIALE, *PAX ROMANA* E FEDERAZIONE (OLIGARCHICA O REGIONALE)

Il brano che segue inquadra alcune modalità di governo planetario, introducendo così l'analisi che svolgeremo nella lezione 24.

«[Ad un estremo] vi è uno stato mondiale unificato, qualcosa di simile alla "repubblica universale" di Kant, con un unico insieme di cittadini, corrispondente all'insieme degli individui adulti, tutti quanti dotati degli stessi diritti e vincolati dagli stessi doveri. Questa è la forma che la massima centralizzazione assumerebbe: ciascun individuo, ciascuna persona nel mondo, sarebbe connessa direttamente con il centro.

Un impero mondiale, nel quale una nazione governasse su tutte le altre, opererebbe altresì da un singolo centro: ma nella misura in cui i suoi governanti operassero differenziazioni tra la nazione dominante e tutte le altre, e forse anche fra le altre, questo fatto rappresenterebbe una qualifica del suo settore centralizzato.

La centralizzazione dello stato mondiale, di contro, non ha qualificazioni. Secondo l'argomentazione di Hobbes nel *Leviatano*, desidero precisare che uno stato siffatto potrebbe essere una monarchia, oligarchia o democrazia; la sua unità non viene influenzata dal suo carattere politico. Di contro, l'unità produce effetti riguardo alle divisioni razziali, religiose o etniche, sia che queste risultino gerarchiche per natura, come nel caso di un impero, stabilendo tra i gruppi significative disuguaglianze, sia che derivino da situazioni meramente funzionali o regionali. [...]

In uno stato mondiale totalmente centralizzato, la guerra convenzionale sarebbe impossibile, perchè i suoi agenti sarebbero scomparsi, e nessuno dei motivi per andare in guerra sarebbe ancora operante: differenze etniche e religiose e divergenti interessi nazionali, in verità, ogni sorta di interesse settoriale, perderebbero la loro rilevanza politica. La diversità sarebbe radicalmente privatizzata. In teoria, almeno, lo stato mondiale sarebbe costituito solamente e interamente da individui autonomi, liberi, entro i limiti del diritto penale, di scegliere i propri progetti di vita. [...]

Ora spostiamoci di un passo, il che ci conduce a un regime globale che ha la forma di una *pax romana*. È centralizzato attraverso l'egemonia di un singolo grande potere esercitato nei confronti di tutti i poteri minori della società internazionale. Questa egemonia garantisce la pace mondiale, sebbene vi siano ribellioni intermittenti, e lo fa mentre permette pur sempre, al contempo, un qualche grado di indipendenza culturale – forse in una forma simile a quella del sistema ottomano dei *millet*, sotto il quale ai differenti gruppi religiosi era consentita una parziale autonomia legale. L'autonomia non è sicura, dal momento che il centro è sempre in grado di revocarla; nè assumerà necessariamente la forma maggiormente auspicata da un gruppo particolare. Non è negoziata tra eguali, ma accordata dal potente al debole. Nondimeno, accordi siffatti rappresentano il più stabile regime di tolleranza conosciuto nella storia mondiale. [...] L'egemonia imperiale è una forma di disuguaglianza politica, che normalmente produce ulteriori disuguaglianze nell'economia e nella vita sociale in generale. [...]

Ho sinora distinto solo due assetti, che si muovono nella direzione di una maggiore divisione, mantenendo nondimeno l'idea di un singolo centro. Il primo è lo stato globale, il meno diviso dei regimi ipotizzabili, i cui membri sono uomini e donne considerati singolarmente. Il secondo è l'impero globale, i cui membri sono le nazioni assoggettate. L'egemonia della nazione imperiale la distingue dalle altre, senza abolirle. Il passo successivo reca con sé la fine della sudditanza: il nuovo assetto è una federazione di statizzazione, una sorta di Stati Uniti del Mondo. La forza del centro, del governo federale, dipenderà dai diritti a esso liberamente ceduti dagli stati membri e di carattere diretto o meno della sua giurisdizione sui singoli cittadini. [...] Al fine di trovare una collocazione per questo regime federale, dobbiamo immaginare una cessione di sovranità da parte degli stati membri e poi una divisione funzionale dei poteri costituzionalmente garantita, in modo tale che agli stati siano lasciate significative responsabilità, unitamente ai mezzi per adempiere ad esse – una versione, dunque, del sistema americano, proiettata internazionalmente. Le Nazioni Unite di gran lunga rafforzate, incorporanti la Banca Mondiale e la Corte Internazionale, potrebbero approssimarsi a questo modello, fintanto che avessero il potere di esercitare la coercizione sugli stati membri che rifiutassero di attenersi alle loro risoluzioni e ai loro verdeti. Se le Nazioni Unite mantenessero la loro struttura attuale, con il Consiglio di Sicurezza così come è ora costituito, la federazione globale sarebbe un'oligarchia o forse, dal momento che l'Assemblea Generale rappresenta una sorta di democrazia, un regime misto. Non è facile immaginare un qualsiasi altro tipo di federazione, date le attuali disuguaglianze di ricchezza e di potere tra gli stati. Gli oligarchici non rinuncerebbero alle loro posizioni, e qualsiasi regime federale effettivo dovrebbe conceder loro spazio sebbene questo, a lungo andare, possa anche annullare la loro forza. [...]

Ora si aggiunga un nuovo livello di organizzazione governativa – la federazione regionale, della quale la Comunità Europea rappresenta solo un possibile modello. È necessario immaginare strutture sia più solide sia più flessibili, distribuite attraverso il globa, forse perfino con appartenenze sovrapposte: unioni federali differentemente costituite nelle differenti parti del mondo. Questo arrecherebbe molti dei vantaggi di una federazione globale, ma con rischi di tirannia da parte del centro grandemente ridotti. Dal momento che è una caratteristica basilare del regionalismo il fatto che vi siano molti centri»³.

³ Da Michael Walzer, "Governare il mondo: qual è la cosa migliore che possiamo fare?" (1999), in Id., *Il filo della politica*, Diabasis, Reggio Emilia, 2002, pp.125-143.

Lezione 21

Una risposta normativa di politica economica

Dedichiamoci adesso al resoconto di *alcuni* aspetti di uno schema ragionevolmente efficace – in astratto – di politica economica¹.

Distinguiamo gli aspetti fondamentali di un'azione macroeconomica:

1. Prevenzione tramite la riduzione dei problemi strutturali predisponenti alle crisi.
2. Incertezza, rischio, assicurazione.
3. Sicurezza-assistenza sociale (in caso di rischio non assicurabile).
4. Ricostituzione degli stock di fattori produttivi.
5. Riforma istituzionale.

Iniziamo con un breve ripasso della teoria tradizionale.

Misure per attenuare la disuguaglianza in condizioni economiche *normali*

La sperequazione potrà essere attenuata da misure atte a ridurre l'offerta di lavoro a *basso reddito*, ad incrementare la domanda per esso, ad aumentare la capacità di guadagno dei poveri o a redistribuire il reddito dai più ricchi ai più poveri, sia direttamente che indirettamente. Tali misure possono così essere raggruppate:

- 1) Misure che rallentano il tasso d'incremento demografico nelle aree rurali.
- 2) Misure che aumentano il reddito dei contadini:
 - a) rimozione dei controlli che tengono bassi i prezzi dei prodotti agricoli;
 - b) misure per incrementare la produttività in agricoltura;
 - c) riforma agraria;
 - d) offerta di alcuni tipi di nuovi servizi produttivi, specialmente di commercializzazione dei prodotti agricoli.
- 3) Misure che aumentano la domanda di lavoro:
 - e) cessazione delle politiche che favoriscono l'intensità capitalistica nella produzione;
 - f) aumento della domanda aggregata per la produzione nazionale.
- 4) Istruzione, addestramento e informazione idonee ad aumentare la capacità di guadagno dei poveri.
- 5) Redistribuzione diretta del reddito:
 - g) modifica del sistema impositivo a favore dei più poveri;
 - h) aiuti finanziari diretti ai poveri;
 - i) offerta di servizi in grado di soddisfare, perlomeno parzialmente, i bisogni fondamentali dei poveri: casa, istruzione, assistenza sanitaria e altri².

¹ Un ottimo libro su questi temi è Ha-Joon Chang, Ilene Grabel, *Reclaiming development: an alternative economic policy manual*, Zed Books, London & New York, 2004.

² Everett E. Hagen, *Economia dello sviluppo*, Giuffrè, Milano, 1991, pp.539-540.

Prevenzione tramite la riduzione dei problemi strutturali predisponenti alle crisi

Rimuovere le distorsioni strutturali che presiedono molte nuove crisi, anche se ciò richiede tempi lunghi. A) Adozione di un modello di sviluppo sostenibile ed equo; B) Riduzione dei problemi di asimmetria informativa sui mercati; C) Regolazione della libera concorrenza; D) Regolazione dei diritti di proprietà; E) Adozione delle regole internazionali su contabilità bancaria, diffusione di informazione su indebitamenti, regolazione flussi dei capitali di portafoglio, immigrazione, commercio internazionale, brevettabilità dei farmaci salvavita; F) Prevenzione dei conflitti interni riducendo la disuguaglianza orizzontale, assicurando sempre i beni pubblici minimi, evitando prolungate stagnazioni; G) Ridurre la vulnerabilità dei terroitori, rispetto ai disastri naturali; F) Evitare di avviare mutamenti rapidi e profondi i cui effetti sono *ex ante* imprevedibili.

Incertezza, rischio, assicurazione

1) *Raccolta di informazioni*

- a) Disseminazione dell'informazione sui prezzi nei vari mercati;
- b) Disseminazione dell'informazione circa la domanda di lavoro su mercati vicini e lontani.

2) *Diversificazione del rischio*

- c) Investire in attività con rendimenti non covarianti;
- d) Migliorare l'accesso alle risorse produttive per i poveri, al fine di consentire la diversificazione;
- e) Miglioramento dell'infrastruttura dei trasporti (per consentire ai contadini di vendere i prodotti locali su mercati lontani).

3) *Sviluppo dei mercati assicurativi*

- f) Autoassicurazione da parte degli individui e delle famiglie (accumulo di attivi quali animali o denaro, con i termini di scambio degli attivi che non
- g) covarino strettamente con il reddito di base);
- h) Assicurazione informale a livello comunitario (trasferimenti e doni da parte di persone non colpite da shock ad altre persone dello stesso gruppo, in base a un criterio di reciprocità);
- i) Assicurazione privata di mercato;
- j) Assicurazione collettiva (lo Stato introduce schemi assicurativi per rischi idiosincratici e covarianti; ma sono schemi costosi e la cui efficacia dipende dalla credibilità ed efficienza dello Stato);
- k) Assicurazione internazionale (specialmente quando la causa dello shock è esterna – un contagio finanziario, ad esempio – dovrebbe essere esterna anche la fonte di finanziamento dell'assicurazione. È il caso dei 'fondi di stabilizzazione o compensazione' internazionali).

- 4) *Sicurezza/assistenza sociale* (quando il rischio non è assicurabile; vedi dopo)

Sicurezza-assistenza sociale

In parecchi casi è difficile elaborare risposte adeguate prima che la crisi colpisca: (i) Manca adeguata informazione per calcolare la probabilità dello shock; (ii) Un contratto assicurativo, dato il carattere catastrofico e infrequente dell'evento, avrebbe un costo elevatissimo; (iii) Inoltre la scala su cui frazionare il rischio (ad esempio, un Continente) differirebbe dalla scala (locale) su cui opera l'impresa assicuratrice; (iv) Molti beneficiari sono troppo poveri per pagare i premi assicurativi; (v) Oppure, lavorando nel settore informale, non sono raggiungibili.

In questi casi occorre predisporre programmi di sicurezza e assistenza sociale che operino a basso regime sia prima che dopo lo shock, per compensarne in parte l'impatto. Esaminiamo, quale caso importante, la protezione del lavoro di fronte alla disoccupazione. I programmi di protezione sociale possono essere:

(i) Compensazioni *una tantum* a gruppi sociali, anche non poveri, colpiti da una riforma economica. Ad esempio, chi perde le rendite derivanti dal protezionismo, può dare consenso alla liberalizzazione se viene indennizzato.

(ii) Programmi permanenti in aiuto di coloro che restano disoccupati. L'esempio più ovvio è il sussidio di disoccupazione.

(iii) Un'altra modalità è un programma obbligatorio di conti di risparmio, al posto di forme di assicurazione contro la disoccupazione. Questa è però più una misura da paesi ricchi, e applicarla ai PVS non è molto sensato:

Nelle economie a basso reddito, infatti, sia gli effetti d'incentivo negativi, per cui i lavoratori disoccupati non sono stimolati a cercare un nuovo lavoro in presenza di sussidi di disoccupazione, che i benefici dei conti di risparmio personali potrebbero rivelarsi molto inferiori di quanto è possibile prevedere. Quando vi è un vasto settore informale, come in quasi tutti i paesi poveri, è molto difficile controllare che i beneficiari delle forme di assicurazione siano veramente disoccupati. Di conseguenza, i sussidi di disoccupazione nel peggiore dei casi incentivano a restare fuori dal settore formale, ma non a restare fuori dal mercato del lavoro. Per quanto riguarda i conti di risparmio obbligatori, essi non prevedono alcun pooling dei rischi, ma solo la distribuzione dei mancati guadagni derivanti dalla disoccupazione nell'arco del ciclo di vita: se i lavoratori rimangono disoccupati quando sono ancora giovani ed esauriscono il conto pensione, possono non avere a disposizione risorse sufficienti per affrontare la perdita del lavoro; se viene loro concesso di prelevare dal loro conto una cifra maggiore di quella presente, dando luogo a una posizione di debito, allora sono incentivati a rimanere disoccupati, a indebitarsi il più possibile e a ritirarsi dal settore economico formale per evitare di ripagare i debiti³.

(iv) Programmi di sostegno al reddito finalizzati a raggiungere i lavoratori più poveri. Ne fanno parte i programmi di lavori pubblici (i quali prevedono una paga inferiore al salario medio, per chi partecipa solo chi ha bisogno), nonché alcuni programmi per la formazione dei disoccupati.

(v) Nei PVS il più diffuso programma di sostegno al reddito è l'indennità obbligatoria di licenziamento. Il datore di lavoro deve versare una certa cifra a chi viene licenziato senza proprie colpe. Qui non occorre coinvolgere un ente di

³ P. Collier, D. Dollar, *op.cit.*, p.164.

protezione sociale. Se l'azienda fallisce, i lavoratori hanno la precedenza sugli altri creditori.

(vi) Politiche attive di formazione, orientamento e collocamento. La loro efficacia nei PVS sembra limitata, essendovi un'autoselezione da parte dei partecipanti: vi aderiscono coloro che hanno maggiore desiderio di ottenere buoni risultati o più veloci ad apprendere. Ma, così, il risultato deriva dalla politica o non, piuttosto, dalle competenze-abilità di chi ha partecipato?

(vii) Politiche che garantiscano un salario minimo. A parte l'entità della spesa pubblica, e le difficoltà nel finanziarla, che ne è dei lavoratori autonomi? E di quelli che lavorano in imprese familiari?

(viii) Infine, segnaliamo una misura indiretta. Dani Rodrik ha riscontrato che le dimensioni dell'apparato pubblico, e specialmente livelli maggiori di occupazione in esso, possono essere utilizzati come sostituto di altre forme di assicurazione o di protezione sociale. La spesa pubblica svolge un ruolo di riduzione del rischio.

Ricostituzione degli stocks di fattori produttivi

Asset vulnerability matrix

Type of assets	Indicator of increasing vulnerability	Indicator of decreasing vulnerability
Financial assets	Withdrawal of savings Rise in indebtedness Loans for consumption Default or postponement of loan repayment Dependence on remittances Lack of insurance	Sustained level of savings Diversified financial investments Credit for productive assets Loan repayment on schedule Availability of insurance Availability of a wide array of financial instruments
Physical assets	Crop failure Soil erosion and degradation of land Damaged and destroyed houses Disruption or closure of business Distress sale of household consumer durables	Diversified cropping Soil and water conservation Structural reinforcement of houses Business continuity plans Increased level of security for house, crops, business and household goods
Human assets	Illnesses and loss of health Deaths and disability Poor nutrition Withdrawal from schools Primary concern with coping strategy Bonded and child labor	Good health Physical capacity to work Availability of nutrition Educational opportunities for children Opportunities for learning skills Independence and self-esteem
Social assets	Discrimination based on race, sex, caste or ethnicity Social disintegration and lack of trust Lack of participation in community organizations Dependence on charity Looting and criminal activities	Relief and assistance based on equity and special needs of different social groups Community solidarity, cohesion, reciprocity and presence of social networks Participation in community initiatives and volunteerism Self-help and mobilization of community resources Mutual support and cooperation

Occorrono politiche che preservino e rigenerino gli input.

(a) Rafforzamento della capacità di governo.

Abbiamo esaminato questo aspetto nella lezione sui rimedi alle nuove guerre.

(b) Contrastare la contrazione quali-quantitativa delle risorse lavorative.

- (c) E, in particolare, del capitale umano.
 (d) Proteggere il capitale fisico ed infrastrutturale.
 (e) Manutenzione del capitale sociale.

Qui l'interrogativo è: in quale misura la fiducia interpersonale è *path dependent*?
 Possono misure di promozione dell'associazionismo, incentivi alla cooperazione, e simili, ricreare tale risorsa?

Asset-building and risk management

Asset-building strategy	Ex-ante risk management	Ex-post risk management
Building financial assets	Flexible savings Credit for asset-building Affordable insurance	Withdrawal of savings Re-scheduling loan repayment Insurance payments
Promoting livelihoods	Diversification of income-earning opportunities Provision of training in skills Management of natural and common property resources	Assistance for business recovery Assistance for resumption of economic activities Commence large-scale public works Reconstruction as an opportunity for employment generation
Investing in housing	Improvement in sites and services Wind- and seismic-resistance housing Relocation	Post-disaster reconstruction Application of disaster-resistant technology in reconstruction
Supporting social protection and safety nets	Microfinance for vulnerability deduction Social/calamity Funds Public works (Employment Generation) programs	Cash transfer Food distribution Social insurance Public works (Employment Generation) programs
Strengthening community networks	Community-based mitigation programs Special programs for vulnerable social groups such as women	Community participation in recovery and reconstruction Group insurance payment
Sharing information	Risk and vulnerability mapping Early warning Household and community-level preparedness	Information upon post-disaster recovery and reconstruction Information upon mitigation solutions financial mechanisms for mitigation investment

La riforma istituzionale

Consideriamone due aspetti cruciali:

1) *L'agenda per lo sviluppo commerciale internazionale.*

Si tratta di garantire ai PVS un più equo accesso ai propri mercati, ad adottare regole più bilanciate e a finanziare programmi di assistenza tecnica e rafforzamento delle capacità (*trade capacity building*).

2) *La nuova architettura finanziaria internazionale.*

Essa è il complesso delle istituzioni e degli accordi che governano le transazioni finanziarie, valutarie e commerciali. La sua riforma è stata il principale oggetto della Conferenza delle Nazioni Unite sul Finanziamento dello sviluppo nel marzo 2002, dando origine al cosiddetto *Consenso di Monterey*. I cardini dovrebbero essere:

rendere le politiche macroeconomiche nazionali coerenti con l'obiettivo della crescita a livello globale; rinforzare la struttura istituzionale in cui i mercati finanziari operano,

umentando la trasparenza, favorendo la diffusione delle informazioni e rafforzando le legislazioni prudenziali e le istituzioni di vigilanza sia nei paesi debitori sia nei paesi industrializzati; irrobustire gli strumenti nelle mani delle Istituzioni finanziarie internazionali per fronteggiare le crisi di liquidità; creare misure per risolvere in maniera chiara e ordinata i problemi legati all'insolvenza e per trasferire ai creditori privati parte dei costi dell'aggiustamento; e infine incrementare i flussi di finanza per lo sviluppo, in forma privata e pubblica, verso i PVS⁴.

Il Rapporto della Commissione Meltzer (del Congresso USA, 2000) raccomanda che, seguendo il modello delle banche centrali, il FMI diventi una sorta di prestatore mondiale di ultima istanza, pronto a finanziare le economie emergenti in crisi di liquidità, fornendo prestiti a breve termine contro un tasso d'interesse di mercato e adeguate garanzie. La Banca mondiale dovrebbe invece concentrarsi sull'offerta di beni pubblici globali – su cui vedi la prossima lezione – quali la ricerca di trattamenti adeguati per le malattie tropicali e l'Aids, la protezione delle risorse ambientali, programmi per l'agricoltura in zone tropicali, lo sviluppo delle competenze di gestione e regolamentazione e le infrastrutture transfrontaliere, agendo inoltre da centro di assistenza tecnica per le banche di sviluppo dell'Asia e dell'America Latina. Invece che prestiti, la Banca mondiale dovrebbe offrire sovvenzioni (*grants*) ai PVS che non hanno accesso ai mercati dei capitali privati, specializzandosi sull'Africa e le economie in transizione.

Questo importante Rapporto evita però di discutere la totale mancanza di democrazia interna e di rappresentatività di FMI, BM e WTO – fenomeno osservato da Stiglitz e molti altri. Non può esservi armonizzazione delle regole e affermazioni di nuove istituzioni in assenza della partecipazione decisionale dei PVS.

⁴ Federico Bonaglia, Andrea Goldstein, *Globalizzazione e sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2003, p.101.

Lezione 22

L'approccio della *global collective action*: La logica dell'azione collettiva

Siamo giunti alla parte finale del Corso. Nella lezione 18 abbiamo argomentato il ruolo cruciale delle istituzioni nell'affrontare le Emergenze Umanitarie Complesse (EUC). Abbiamo anche mostrato che spesso tali istituzioni non esistono oppure non sono adeguate. Occorrerebbero pertanto dei *processi d'istituzionalizzazione* capaci di formare istituzioni appropriate ai problemi. A loro volta i processi d'istituzionalizzazione sono, lo s'è visto, "azioni collettive", nel senso che non si realizzano se non vengono *indivisibilmente* perseguiti da gruppi sociali provvisti di risorse appropriate. È dunque ad una teoria dell'azione collettiva che dobbiamo volgerci.

Il proposito di quest'ultima parte – una lezione *unica*, articolata in quattro sezioni – consiste nell'analizzare *quali* azioni collettive sono oggi effettivamente in campo, *come* e *perché* esse si manifestano, e *se* appaiono in grado di dare forma a processi d'istituzionalizzazione. In breve, tenteremo di rispondere alla domanda: esistono, quantomeno tendenzialmente, "forze endogene" all'economia e alla società mondiale che possono misurarsi con le maggiori EUC?

Iniziamo introducendo la logica dell'azione collettiva.

Il metodo della disobbedienza civile

Procediamo ad un esperimento intellettuale. Gli eserciti guidati dagli Stati Uniti invadono l'Iraq nella notte tra il 19 e il 20 marzo 2003. In circa tre settimane, incontrando una ridotta opposizione da parte delle forze militari di Saddam Hussein, entrano a Baghdad. Il regime autocratico viene spazzato via e inizia il dopoguerra. Abbiamo da una parte 25 milioni di iraqueni – divisi in etnie, ma eredi tutti di una comune antichissima civiltà – e dall'altra 200.000 occupanti e qualche decina di migliaia di mercenari e collaboratori vari. Tra gli iraqueni emerge una leadership nonviolenta, sotto la guida di un Gandhi arabo. La strategia politica adottata s'incentra sulla disobbedienza civile. Nessuno collabora con gli invasori, che sono ringraziati per avere abbattuto una tirannia crudele, ma che vengono fermamente invitati a lasciare subito l'Iraq agli iraqueni. Né il governatore americano, né il *quisling* che lo rimpiazza, ottengono alcun consenso popolare. L'apparato amministrativo e poliziesco sono alla paralisi. Gli affaristi stranieri giunti per concludere lucrosi affari incontrano intralci continui. I mercenari servono a ben poco e nessuno li paga più. I soldati americani s'imbattono in crescenti difficoltà logistiche e di rifornimento, mentre la loro attività consiste nel percorrere e presidiare un territorio che non controllano e tantomeno governano. Se qualche soldato spara per essere obbedito, i giornalisti indipendenti e gli attivisti del movimento ne danno conto all'opinione pubblica mondiale, documentando la gratuità dello spargimento di sangue. Dopo alcune settimane durante cui viene ostentatamente snobbato, Gandhi viene ricevuto da Paul Bremer. Egli illustra le

condizioni di reciproca convenienza: all'Iraq importa decidere il proprio regime politico e le modalità del processo di ricostruzione socioeconomica. Gli eserciti occupanti debbono pertanto lasciare il paese entro tre mesi. In cambio, si accettano volentieri *businessmen*, scienziati, cooperanti e giornalisti dal mondo occidentale. Soprattutto, ci s'impegna per i primi tre anni ad assegnare il 50% dei contratti concernenti la ricostruzione a esponenti dei paesi che hanno sconfitto Hussein. Bremer accetta. Le truppe della "coalizione dei volenterosi" lasciano la terra iraquena nell'autunno del 2003.

È importante chiedersi *perché* questo racconto è una bella favola. Anzitutto ragioniamo sui pregi del metodo della disobbedienza civile¹.

- 1) Tradizionalmente vi è un contrasto tra morale individuale (in cui la violenza è per lo più illecita) e etica di gruppo (che giustifica in non poche circostanze la violenza). Il metodo in esame nega invece ogni differenza tra ciò che è lecito al singolo e quello che è permesso al gruppo.
- 2) «Le campagne nonviolente debbono essere sempre accompagnate dal cosiddetto "lavoro costruttivo", cioè da tutto quell'insieme di comportamenti che debbono dimostrare all'avversario che non ci si propone soltanto di abbatterlo ma anche di costruire un miglior modo di convivenza (da cui lo stesso avversario dovrà trarre vantaggio)». Vi è dunque la ricerca di "giochi di coordinamento", mediante l'individuazione di fini sovraordinati, ossia tali che la loro realizzazione è nell'interesse delle parti in conflitto ed è possibile soltanto con una certa collaborazione tra di esse. Si punta costantemente a ispirare fiducia nella controparte e ad allargare la dimensione di coordinamento nel conflitto, fino alla cooperazione.
- 3) Vi sono mezzi il cui uso pregiudica il raggiungimento del fine. Se il fine è una società libera, giusta e pacifica, l'impiego di mezzi violenti lo

¹ Seguiamo e citiamo N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, pp.170 sgg. Come abbiamo visto nel paragrafo sul Terzo assente della lezione 20, Bobbio giudica irrealistico il metodo gandhiano del quale, nondimeno, trae alla luce da par suo i pregi ideali. Preferiamo qui parlare di "metodo della disobbedienza civile", o di "metodo gandhiano", anziché di "pacifismo", in quanto il concetto di pace è molto controverso. Ne richiamiamo tre possibili accezioni.

Bobbio (*Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino): «mentre 'guerra' viene definita positivamente con l'elencazione di connotati caratterizzanti, 'pace' viene definita negativamente come assenza di guerra, più brevemente come non-guerra».

Papa Giovanni XXIII (*Gaudium et spes*, § 78): «la pace è opera della giustizia».

Entrambe le posizioni appaiono insoddisfacenti. Quella puramente negativa ha lo svantaggio di considerare il conflitto come la dimensione primaria. L'altra è altamente contendibile, dato che da millenni si discute senza fine su cosa sia giustizia, e quindi si poggia l'idea di pace su un'idea per nulla pacificata.

Una terza posizione (che, secondo Max Weber, fu per la prima volta enunciata sistematicamente da Paolo di Tarso nella *Lettera ai Galati*, § 2, 11-21) consiste nel considerare la pace come una relazione costruttiva (per me, secondo i miei stessi criteri) con l'altro, nella quale il riconoscere e l'essere riconosciuti rientrano nello stesso percorso di formazione della propria identità.

La pace come *reciproca identificazione conviviale* è, a nostro avviso, un modo (più) accettabile di definire il concetto in positivo. Si tratta comunque di un tema che non può essere qui approfondito.

compromette, poiché «una società che nasce dalla violenza non potrà fare a meno della violenza per conservarsi».

- 4) Il rifiuto della violenza non implica il rifiuto di ogni forma di forza e pressione. Le tecniche possono consistere nell'inosservanza di una legge proibitiva (i *sit-in* dei neri nei ristoranti o negli autobus che sono loro preclusi), nell'inesecuzione di una legge imperativa (non pagare le tasse, non prestare il servizio militare), nel fare il contrario di quello che viene comandato (sedersi per terra, di fronte all'intimazione di sgomberare una piazza), in pressioni che intaccano interessi economici (scioperi, boicottaggi) ed infine in azioni esemplari (il digiuno, dimettersi da cariche istituzionali, restituire titoli e onorificenze). «Il fine principale [di tutte queste tecniche] è quello di paralizzare, neutralizzare, mettere in difficoltà l'avversario piuttosto che annientarlo o distruggerlo; rendere difficile o addirittura impossibile il raggiungimento dello scopo altrui piuttosto che perseguire direttamente lo scopo di sostituirsi a lui. Non offenderlo ma renderlo inoffensivo. Non contrapporre al potere un altro potere, un contro-potere, ma rendere il potere impotente»².
- 5) Tra le condizioni che più facilitano la disobbedienza civile, segnaliamo – oltre ad un'adeguata leadership e alla formazione e preparazione delle persone coinvolte – il grado di dipendenza dell'avversario dal movimento nonviolento (nell'esempio dell'Iraq, questo grado appare elevato), le ragioni ultime dell'avversario nel mobilitare la violenza (nell'esempio dell'Iraq esse non appaiono, dopo la caduta dell'autocrazia, solide), l'individuazione, all'interno del campo avversario, di gruppi sociali affini che possano svolgere un ruolo d'intermediazione (nel caso iraqueno, gli osservatori indipendenti, i funzionari Onu, i paesi arabi moderati e perfino membri poco convinti della coalizione occupante, sembrano tutti buoni candidati).
- 6) Applicando su larga scala e sistematicamente le tecniche sopra indicate, si procede ad una escalazione nonviolenta: il conflitto aumenta via via d'intensità senza che aumenti di violenza. «Il potere, più che non in fondo alla canna del fucile, risiede nella decisa volontà di noncollaborazione

² Queste tecniche sono state impiegate, sebbene non in modo esclusivo, nel Chiapas. «Il successo degli zapatisti fu dovuto in gran parte alla loro strategia di comunicazione, al punto che si potrebbe per loro utilizzare la definizione di primo movimento di guerriglia informazionale. Riuscirono a creare un evento mediatico per diffondere il loro messaggio, *tentando al contempo con tutte le forze di non farsi trascinare in un conflitto sanguinoso*. Ci furono, ovviamente, morti e scontri a fuoco; Marcos e i suoi compagni erano certamente pronti a morire. *La guerra, però, non rientrava nella loro strategia*. Gli zapatisti presero le armi per esprimere la loro presa di posizione e poi lanciarono l'allarme sul rischio del loro sacrificio sui media di tutto il mondo per costringere la controparte al negoziato. [...] Essenziale, a questo scopo, si rivelò l'uso delle telecomunicazioni, dei video e della comunicazione via computer, sia per diffondere nel mondo i messaggi provenienti dal Chiapas (anche se questi, probabilmente, non venivano trasmessi dalla foresta) sia per organizzare una rete mondiale di gruppi solidali che finì letteralmente per circondare le intenzioni repressive del governo messicano, come avvenne, per esempio, il 9 febbraio 1995, in occasione dell'invasione da parte dell'esercito delle aree in rivolta». M. Castells, *Il potere delle identità* (1997), Università Bocconi Editrice, 2003, pp.86-87.

contro la quale, se organizzata su basi di massa e fondata su di un vasto programma e sforzo costruttivo, non può a lungo resistere nemmeno il più potente tiranno»³.

I sei pregi appena richiamati sono forti, ma debbono fronteggiare (oltre a carenze intrinseche di realismo politico)⁴ un ostacolo spesso ancora più forte: quando abbiamo raccontato il nostro esperimento intellettuale, abbiamo pre-supposto che il gruppo – i 25 milioni di irakeni – pensasse e agisse “come un sol uomo”, disponendo così di un’immensa capacità di pressione. È questo che in generale non accade e non può accadere.

Come ci spiega la logica dell’azione collettiva (o del *free rider*).

La logica dell’azione collettiva

Se posso decidere la mia partecipazione all’attività di un gruppo ampio, mi conviene astenermi lasciando che siano altri a promuovere quell’attività. Infatti «in ogni grande gruppo con un interesse in comune, l’individuo avrà solo una quota minima dei vantaggi conseguiti, qualunque sacrificio abbia fatto per raggiungere questo scopo comune. Poiché ogni beneficio va a tutti i componenti del gruppo, coloro che non hanno contribuito in nulla allo sforzo comune otterranno esattamente quanto quelli che vi hanno contribuito. L’atteggiamento del tipo “lascia che se ne occupi George” è piuttosto conveniente, ma neanche George ha molti incentivi a fare qualcosa nell’interesse del gruppo, così [...] vi sarà ben poca azione di gruppo o non ve ne sarà alcuna. Il paradosso dunque è che [...] i gruppi

³ G. Pontara, “Nonviolenza”, in Bobbio-Matteucci-Pasquino, a cura di, *Dizionario di politica*, Utet.

⁴ «Secondo l’insegnamento di Gandhi la pace può essere realizzata soltanto entro una comunità i cui soggetti si siano convertiti alla pratica della non-violenza e alle virtù ad essa associate. La guerra, anche nelle sue forme più distruttive, non è che l’espressione cumulativa della violenza che circola nel tessuto sociale. La violenza produce altra violenza, la guerra altra guerra. Solo la non-violenza, spezzando questa circolarità autodistruttiva, si oppone alla guerra e può fermarla. Occorre puntare sull’effetto di conversione che la sofferenza sopportata con dignità e coraggio produce in chi l’ha ingiustamente provocata: la mitezza testimoniata dal non-violento può avere una capacità di contagio spirituale. Così formulato il messaggio del pacifismo assoluto non manca di una profonda suggestione morale. Rispetto al ‘pacifismo istituzionale’ esso ha il merito di tentare una risposta ad un interrogativo filosoficamente centrale: quali sono le motivazioni antropologiche e psicologiche della violenza? Il pacifismo istituzionale sembra limitarsi ad una risposta elementarmente hobbesiana: le cause della guerra risiedono nell’anarchia internazionale, ovvero, l’esercizio della violenza è reso possibile dall’assenza di strutture coercitive che riducano l’aggressività degli individui e dei gruppi sociali. La risposta del pacifismo assoluto – la violenza ha radici nelle pulsioni acquisitive e competitive degli individui – riconduce la dimensione politico-istituzionale della violenza alle sue radici antropologiche e psicologiche. La violenza non scende dal cielo e non è neppure un semplice fenomeno sociale, prodotto da una interazione disordinata fra le aspettative individuali. La violenza ha profonde e complesse radici nella psicologia dei soggetti, nelle loro latenti potenzialità aggressive. E proprio per questo, per la sua radicalità e universalità, essa è estremamente pericolosa. I limiti del pacifismo assoluto sono tuttavia evidenti quanto lo è l’altezza morale della sua sfida alla logica del potere e della forza. Sono altrettanto evidenti perché dipendono in larga parte proprio dall’altezza della sfida, dal suo ‘eccesso morale’. Il torto del pacifismo gandhiano è nell’inversione, che esso compie, della relazione assiologica fra il fine e i mezzi. Cercare di mettere fine allo spargimento del sangue umano attraverso la conversione delle persone alla perfezione morale è porsi un obiettivo intermedio infinitamente più difficile della meta finale. Si potrebbe osservare, ad esempio, che la pace fra le nazioni europee che per secoli si sono sanguinosamente combattute si è affermata, a partire dalla seconda guerra mondiale, senza che questo abbia minimamente comportato una conversione morale e spirituale degli europei. Se fosse stata questa la condizione della pace, saremmo certamente ancora con le armi in pugno» (Danilo Zolo).

di grandi dimensioni, almeno se sono composti da individui razionali, *non* agiranno nel loro interesse di gruppo» (Mancur Olson).

Immaginiamo un bene pubblico e dieci potenziali contribuenti. Ciascuna unità del bene fornisce 10 euro di benefici sia a chi la finanzia, sia, dato il requisito d'indivisibilità del bene, a quelli che non la finanziano. Se ogni unità del bene richiede 15 euro di contributo, il guadagno netto della partecipazione di un solo soggetto è -5 ($10 - 15$) euro, mentre il guadagno netto dell'astensione degli altri nove soggetti è pari a 10 euro per ciascuno. Indipendentemente da quanti soggetti contribuiscono, chi si astiene risparmia 5 euro e quindi s'avvantaggia. Se tutti i dieci soggetti sono nella stessa situazione, a nessuno conviene contribuire, il bene pubblico non viene prodotto e il benessere collettivo non migliora. Se invece tutti partecipassero al finanziamento, ognuno guadagnerebbe 85 euro derivanti dai 100 euro di benefici espressi dalle dieci unità di bene pubblico, meno i 15 euro del proprio versamento. La razionalità collettiva suggerisce a tutti di collaborare, mentre la razionalità individuale valuta più economica la defezione.

Applichiamo questa logica al caso di due paesi, A e B, che devono decidere se produrre un bene pubblico comune. Ogni paese riceverà un beneficio pari a 3 dalla produzione del bene, il cui costo complessivo è pari a 4. La produzione del bene è dunque conveniente perché i benefici complessivi ($3 + 3 = 6$) sono maggiori del costo (4). Se ogni paese provvedesse da solo alla realizzazione del progetto, subirebbe una perdita (-1). Se i due paesi cooperano alla produzione del bene pubblico, il costo per ciascuno è pari a 2: il beneficio netto per ciascuno sarebbe dunque pari a 1. A prima vista sembrerebbe dunque che la cooperazione sia la strategia preferibile per entrambi. Ma se il paese A decide di realizzare il progetto, e l'altro decide di non cooperare, il paese A avrà una perdita pari a -1 , mentre il paese B avrà un guadagno netto pari a 3. Il paese B si comporta da *free-rider*. Un ragionamento simile vale ovviamente nel caso rovesciato, in cui il paese B decidesse di cooperare, ma il paese A si comportasse da *free-rider*. La strategia dominante è dunque quella che ha come *payoff* finale (0, 0) la non cooperazione per entrambi. Se i governi di A e di B si comportano razionalmente, il bene pubblico non verrà prodotto.

Queste considerazioni si rafforzano a misura che il gruppo è ampio. Il contributo del singolo soggetto tende infatti, a parità d'importo, a incidere sempre meno sulla fornitura del bene pubblico: se, poniamo, il capitale di un'impresa è diviso in piccole quote uguali tra migliaia di azionisti, ciascuno di loro valuta ininfluente il proprio sforzo per spodestare il management, e tutti evitano di partecipare alle assemblee. Né appare robusto lo stimolo ad accollarsi un impegno maggiore, come sarebbe nel nostro caso l'acquisizione di un pacchetto azionario più consistente: mentre infatti chi effettua quell'impegno ne sostiene per intero il costo, gli eventuali benefici, in termini di migliori strategie manageriali, ricadono indivisibilmente su tutti gli azionisti.

All'ampliarsi del gruppo crescono inoltre i costi di fornitura del bene pubblico, *perfino* quando non si riduce il beneficio che ricade su ciascuno e *perfino* quando

l'espansione del gruppo avviene in regime di rendimenti costanti di scala, e dunque con costi di produzione invariati. Infatti il passaggio da un gruppo ristretto ad uno via via più ampio corrisponde a cambiamenti della forma organizzativa: questo è un processo in sé costoso, comportando costi di coordinamento, elaborazione cognitiva, comunicazione e decisione; negoziazione e mediazione; influenza e monitoraggio. Per rendercene conto esaminiamo il caso fittizio di un'invasione aliena volta a distruggere gli abitanti della Terra. Nello scenario iniziale due sole nazioni, tra loro nemiche, sanno che sconfiggeranno gli alieni alleandosi, mentre soccomberanno affrontandoli separatamente. È facile ritenere che una risposta coordinata non sarà difficile da raggiungere. Immaginiamo invece, in un secondo scenario, che le nazioni terrestri siano duecento. Non cambia per ognuna di loro la posta in palio: la vita dei suoi abitanti. Ognuna vuole quindi impegnarsi. Ma perfino la tragedia imminente non può eliminare gli ostacoli al coordinamento: tanti soggetti debbono accettare regole comuni, rinunciando a diffidenze, resistenze e tentazioni di patteggiamento. Ciò può avvenire, ma richiede tempo; e il ritardo potrebbe comportare la sconfitta di tutti. Se aggiungiamo allo scenario difficoltà ulteriori del tutto generali, quali un'informazione incompleta che rende imprecisi i termini della risposta adeguata all'attacco alieno, o un'incertezza rispetto alle effettive intenzioni del nemico, aumenta la probabilità che alcune nazioni adottino un atteggiamento di aspetta-e-guarda, mentre altre cerchino un accordo separato con gli invasori. Se infine la tecnologia di offerta del bene pubblico indica che l'alleanza minima in grado di vincere è composta, poniamo, dalle sole nazioni più ricche, tutte le altre possono essere indotte a defezionare, favorendo così la penetrazione e la vittoria dei nemici.

Pertanto a ciascuno conviene non pagare i costi della cooperazione, pur concedendo che l'iniziativa corrisponda ad un obiettivo comune a tutti. Ciò comporta che nessuno partecipa ad un'azione collettiva a cui ciascuno avrebbe interesse che tutti partecipassero. Ma se nessun membro del gruppo è portato a cooperare, allora il gruppo in quanto tale non fa nulla per promuovere lo scopo che tutti i suoi membri condividono⁵. Questo "dilemma del cooperatore" rappresenta una difficoltà che si colloca nel cuore dei principali paradigmi delle scienze sociali⁶.

⁵ «Questa considerazione aiuta a spiegare alcune sfide attuali alla comunità mondiale, per esempio ampie riduzioni nelle emissioni di diossido di carbonio CO₂ da parte di metà delle nazioni basterebbe ad abbassare adeguatamente la curva del surriscaldamento globale, portando tutte le nazioni fuori dalla difficoltà. Sfortunatamente, sono troppi i Paesi che confidano nel fatto che siano altri paesi a ridurre le emissioni, così che non si raggiunge la quota minima di partecipazione». Todd Sandler, *Global challenges*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp.xiv-xv.

⁶ Se infatti consideriamo l'impostazione individualistica della scelta razionale, tale paradosso implica che gli agenti – se inseriti in un gruppo abbastanza ampio – non contribuiscono volontariamente all'azione del gruppo. Rimangono così non spiegati l'origine ed il funzionamento delle maggiori organizzazioni sociali: da quelle formali e strutturate come lo stato, le chiese, le imprese, i partiti o i sindacati, fino a quelle più informali e temporanee come le associazioni, le correnti d'opinione o i movimenti ribellistici. Se d'altra parte consideriamo l'impostazione olistica che direttamente esamina macrosistemi aggregati, il dilemma del cooperatore appare altrettanto devastante, poiché mette in dubbio che soggetti storici come le classi sociali, le nazioni, le etnie, le ideologie, le civiltà o le

Come possiamo spiegare il sorgere ed il riprodursi delle organizzazioni sociali “ampie”? Questo interrogativo è sempre stato al centro delle scienze sociali. Dopo Olson, esso ha però cambiato i suoi termini: si tratta adesso di mostrare i meccanismi tramite cui un'organizzazione si forma *malgrado* convenga a pochi o a nessuno promuoverla.

Quando vacilla la volontarietà dell'apporto dei singoli al perseguimento di uno scopo comune, si ricorre spesso alla coercizione. Questa modalità non può tuttavia sostenersi da sola. La sua principale debolezza sta nella circostanza che tanto la coercizione come tale, quanto le sanzioni selettive, *richiedono a loro volta di essere finanziate*. Ciò suscita un “dilemma sociale di secondo ordine”: per stabilire la coercizione su un gruppo, occorre introdurre regole sociali appropriate; tali regole altro non sono che *un nuovo bene collettivo*, il quale, come ogni bene, può essere ottenuto soltanto se si sostengono i suoi costi; ma, nei confronti di questi costi, si ripropone il paradosso di Olson, in quanto ciascun membro del gruppo, potendo fruire gratis del bene, non ha convenienza a contribuire.

Pertanto in definitiva è *un'azione collettiva volontaria che fonda la coercizione*. Rimane ovviamente da spiegare cosa susciti e mantenga quell'azione collettiva volontaria: dobbiamo volgerci a sollecitazioni che i soggetti, invece di subire, accettano. Una risposta è che si tratta di *incentivi selettivi*: qualcosa che viene attribuito ad *alcuni* individui se contribuiscono al perseguimento dello scopo comune. Questo “qualcosa” è rappresentato da importi di denaro, oppure da mezzi che entrano nella disponibilità del singolo. Ne segue che alcuni membri del gruppo partecipano non perché convenga loro collaborare alla fornitura del bene collettivo, bensì perché stimolati da soldi e beni privati. Si pensi ad un partito politico: perché non riesce mai a reclutare un numero di militanti superiore ad una quota assai modesta dei propri elettori? Se l'iscrizione e la militanza nel partito comportano costi in termini di tempo e di denaro, ciascuno dei membri del gruppo *latente*, interessato agli scopi comuni perseguiti dal partito, ha interesse a lasciar pagare il prezzo agli altri, considerando che il partito non può esercitare una coercizione sulla sua clientela *potenziale*. La trascurabile minoranza d'iscritti/militanti si spiega invece, secondo Olson, col fatto che il partito *fornisce anche obiettivi individuali*: opportunità di guadagno, facilitazioni su alcuni mercati, posizioni di responsabilità entro l'organizzazione, nonché posizioni elettive nella vita politica. Alcuni di questi obiettivi – quali il rispetto professionale, lo status sociale o la ricerca di nuove amicizie – possono apparire motivazioni extraeconomiche. Essi tuttavia non sfuggono alla logica degli incentivi selettivi: li si desidera in quanto potenziano la capacità dell'individuo di ottenere l'accesso a soldi e a beni.

Eppure nemmeno la risposta basata sugli incentivi selettivi riesce a chiarire il formarsi spontaneo dell'azione collettiva in gruppi ampi. Infatti un singolo

culture, possano avere un'esistenza spontanea: se ammettiamo che gli individui che aderiscono ad essi cercano di migliorare la propria condizione, l'iniziativa collettiva che conduce alla loro formazione risulta debole o addirittura assente.

soggetto *prima* valuta la possibilità di ottenere effettivamente il bene pubblico desiderato, e *dopo* calcola la possibilità di godere congiuntamente benefici personali: se il partito politico non esiste, come potrei mai diventarne uno stipendiato? Poiché tuttavia entro gruppi ampi ognuno è spinto a non partecipare, rafforzo il mio atteggiamento di defezione, prevedendo che il bene pubblico non verrà offerto, e che non potrò quindi ricevere nemmeno gli incentivi selettivi. Né vale assumere che già esista il bene pubblico, poiché – lo abbiamo visto – ciò equivale solamente a formulare un “dilemma sociale di secondo (o ennesimo) ordine”. E comunque, se anche ammettiamo che un gruppo ampio *già organizzato* offra incentivi selettivi, questi non spiegano la partecipazione di massa, in quanto tendono a favorire i soli soggetti con potere di contrattazione.

Collective Action: General Rules of Thumb

Size propositions:

- Large groups may not provide themselves with a collective good; that is, large collective action groups have difficulty forming.
- The larger the group, the greater the inefficiency associated with individual uncoordinated (Nash) behavior.

Group composition propositions:

- Larger members (those with the greater endowments) bear a disproportionate burden of collective provision. This is the so-called exploitation hypothesis.
- Heterogeneous groups are more likely to achieve some collective action.
- Homogeneous groups are more apt to form.

Institutional recommendations:

- Collective failures may be overcome through selective incentives that augment individual gains.
- Collective failures may be overcome through institutional design – for example, a federated structure.

La risposta più convincente spiega l'origine dell'azione collettiva mediante meccanismi variegati di *federalizzazione di tanti piccoli gruppi*. Sappiamo infatti che entro gruppi ristretti la partecipazione è più facile e conveniente. Tali gruppi perseguono “beni pubblici specifici”, la cui fruizione è non-escludibile ma limitata ai membri di ciascun gruppo. Congiuntamente, tuttavia, la costellazione dei piccoli gruppi finanzia “beni pubblici generali”, che sono usabili da qualsiasi membro dell'intera costellazione, *perché* senza tali beni generali i beni specifici perdono (in tutto o in parte) valore. Si pensi al gruppo ampio che gode in Occidente della durata più lunga: la Chiesa cattolica. Fin dagli inizi, essa nasce come federazione di una miriade di movimenti di base, ognuno volto a suoi percorsi peculiari di fede, e non di rado in competizione con gli altri movimenti nel proselitismo e nelle scelte in senso lato politiche, ma nel contempo cooperante con gli altri per mantenere il bene pubblico generale della Chiesa romana, l'unica in grado di contrattare coi maggiori poteri mondani e quindi di tutelare la riproduzione dell'intero gruppo dei cattolici.

Quel che determina la partecipazione all'offerta di un bene pubblico

I fattori basilari che influenzano il calcolo individuale benefici/costi sono espressi dalla seguente equazione:

$$Y = (X_1 - Z + X_2)p + X_3 - (X_4)(1-p) - X_5 \cdot j + X_6$$

dove Y è il beneficio netto individuale dalla partecipazione all'azione collettiva; X_1 è l'ammontare di bene pubblico che egli si aspetta di ottenere nell'evenienza che l'azione collettiva abbia successo; X_2 è la quantità di remunerazione privata che egli si aspetta di ricevere se l'azione collettiva si realizza; X_3 è l'ammontare di remunerazione privata attesa per la partecipazione, indipendentemente dal probabile risultato dell'azione collettiva; X_4 è la quantità di pena privata che si attende di subire qualora l'azione collettiva fallisca; X_5 è la perdita che si aspetta di soffrire dalla partecipazione; j è la probabilità che la perdita derivi dalla partecipazione; e X_6 è l'ammontare di danno personale che l'individuo si aspetta di ricevere se fallisce nell'unirsi all'azione collettiva.

Il valore X_1 , la quota individuale del bene pubblico, è moltiplicata per la variabile *dummy* Z così che:

$$Z = 1 \text{ quando } X_2 > X_1$$

$$Z = 0 \text{ quando } X_2 < X_1$$

Un individuo può ottenere l'ammontare X_1 del bene pubblico sia che contribuisca o meno alla sua produzione. *Ceteris paribus*, se l'ammontare di remunerazione privata che l'individuo riceverà qualora l'azione collettiva avrà successo (X_2) sarà minore o uguale di X_1 , egli non parteciperà alla produzione del bene pubblico. Soltanto quando la remunerazione privata (X_2) è maggiore della sua quota di bene pubblico (X_1), esso può stimolare la sua decisione di partecipare. [...] In breve:

A. La stima individuale delle remunerazioni private guadagnate come risultati della sua partecipazione ad un'azione collettiva di successo (X_2) saranno:

1) incrementati quando l'organizzazione ha un fondo di risorse da cui si può attingere con l'azione collettiva;

2) incrementati quando la capacità di monitoraggio dell'organizzazione è ampia;

3) incrementati quando l'organizzazione ha un programma credibile di giustizia distributiva; e

4) incrementati quando l'organizzazione ha un numero ristretto di membri, in tal maniera migliorando l'efficacia del processo di monitoraggio.

B. La stima individuale della probabilità di successo (p) sarà:

5) aumentata a misura che l'organizzazione monopolizza l'informazione per i suoi membri; e

6) cresce a misura che l'organizzazione è internamente solidale.

C. La stima individuale delle remunerazioni private guadagnata come esito della partecipazione all'azione collettiva senza riguardo per il risultato (X_3) sarà:

7) in crescita quando l'organizzazione ha un deposito di risorse alle quali attingere grazie al successo dell'azione collettiva;

8) in crescita quando le capacità di monitoraggio dell'organizzazione sono forti;

9) in crescita quando l'organizzazione ha una storia di politiche distributive eque.

D. La volontà individuale di rischiare un danno personale (X_5) sarà:

10) più grande quando la strategia scelta dall'organizzazione è legale e nonviolenta; e

11) più grande quando l'organizzazione ha risorse e procedure per compensare i membri per gli oneri derivanti dalla partecipazione.

E. La stima individuale del danno privato ricevuto come esito della non partecipazione all'azione collettiva (X_6) sarà:

12) in crescita quando l'organizzazione è internamente solidale.

F. La stima individuale del danno privato ricevuto come esito della partecipazione ad un'azione collettiva che fallisce (X_4) sarà:

13) in crescita quando la controparte promette pubblicamente di punire i partecipanti; e

14) decresce se egli crede che verrà punito anche se non partecipa⁷.

Forza e debolezza delle minoranze organizzate

La logica del *free riding* ci aiuta a comprendere il vantaggio comparato dei piccoli gruppi. Essi sono capaci di organizzarsi perché piccoli e, così, di dominare su gruppi più numerosi. Scriveva Gaetano Mosca già nel 1896: «Cento, che agiscono sempre di concerto e d'intesa gli uni cogli altri, trionferanno su mille presi ad uno ad uno e che non avranno alcun accordo fra loro; e nello stesso tempo sarà ai primi molto più facile agire di concerto e avere un'intesa, perché son cento e non mille».

D'altra parte, la logica del *free riding* – per cui l'individuo nella coalizione, e la coalizione nell'organizzazione, si comportano opportunisticamente – vale per le minoranze organizzate, non meno di quanto vale per i gruppi ampi. In primo luogo, la logica si applica *allo scopo* dell'organizzazione: se questo viene raggiunto, si confligge intorno alle nuove alternative; se non lo si riesce a raggiungere, si confligge intorno al fallimento. In secondo luogo, la logica indica che quanto più un'organizzazione acquisisce potere, tanto più ogni sua posizione interna diventa rilevante: ciò spinge gli individui a coalizzarsi per ottenere le migliori posizioni, e le coalizioni a competere, disgregando la compattezza dell'organizzazione. In terzo luogo, la logica mostra le condizioni sotto cui un soggetto ha convenienza ad aderire opportunisticamente a diverse coalizioni od organizzazioni, pur restando ancora membro di una coalizione od organizzazione. Infine, la logica fa vedere quando un'organizzazione potente e ristretta, per avvantaggiarsi su rivali interni ed esterni, si allea con gruppi ampi meno organizzati e meno provvisti di mezzi, innescando una gamma di processi destabilizzanti che riducono il potere suo e dei suoi rivali. Pertanto, la logica del *free riding* ci fa capire anche i limiti delle minoranze organizzate.

Sia i modi e le ragioni tramite cui può articolarsi l'azione collettiva di gruppi ampi, sia i modi e le ragioni che impediscono alle minoranze organizzate di aumentare sempre più il proprio vantaggio comparato, stanno alla base delle analisi delle prossime lezioni.

⁷ M. Hechter, D. Friedman, M. Appelbaum, "A theory of ethnic collective action", *International migration review*, 16(2), 1982, pp.419 e 429-430.

Lezione 23

L'approccio della *global collective action*: I beni collettivi globali

Beni pubblici e risorse comuni: un ripasso (facoltativo)

Classifichiamo i “beni economici” tramite l'incrocio di due variabili:

- 1) la difficoltà di esclusione di un individuo dalla fruizione del bene (*escludibilità*);
- 2) il fatto che il suo consumo da parte di un soggetto riduca o meno le possibilità di consumo degli altri (*sottraibilità* o *rivalità*).

I *beni pubblici* sono non escludibili e non rivali. Un esempio è l'illuminazione stradale fornita dai lampioni del Comune. Una volta attivato un lampione, tutti coloro che transitano in quella strada possono usufruirne (non-escludibilità). Inoltre il consumo di un soggetto non altera la possibilità di consumo di un altro: se dieci pedoni fruiscono dell'illuminazione, ciò non riduce il beneficio che un undicesimo passante può ottenere dal lampione (non-rivalità). Chiamiamo *esternalità* gli effetti, positivi o negativi, che un bene o un'attività comporta su qualcuno non direttamente interessato dalla transazione mercantile. Si tratta di solito di casi in cui le azioni di un soggetto (o di più soggetti) influenzano in modo diretto e calcolabile quelle di un altro (o di altri). Se ad esempio un'impresa, inquinando il fiume, danneggia i pescatori a valle, sappiamo in via di principio individuare chi è influenzato da quell'azione, all'incirca in quale misura, e dunque quanto indennizzare chi ha subito effetti negativi sul proprio benessere. I beni pubblici rappresentano il *caso estremo di esternalità* positive (o negative, se sono “mali” pubblici). Infatti chi offre un bene pubblico fornisce qualcosa che, senza aggiunta di costo, può essere utilizzato o consumato da altri, i quali non possono essere esclusi da tale beneficio. I beni pubblici, insomma, sono utilizzabili *per l'intero loro valore da tutti*. Se ad esempio un Comune costruisce un lampione di valore pari a F , nella funzione di utilità (o di profitto) dei passanti figura l'intero valore del lampione, F . Tanti altri beni causano esternalità positive, ma ciascuno entra nella funzione di utilità (o di profitto) altrui solo per una frazione del loro valore. Solo il bene pubblico entra per intero. (Una maniera alternativa di esprimersi, consiste nel rilevare che il bene pubblico dev'essere fornito nella stessa quantità a tutti i soggetti coinvolti.) Il bene pubblico non può essere prodotto da un singolo soggetto privato, poiché dando luogo a vantaggi (esternalità) per altri soggetti, il suo fornitore *non* potrebbe ripagarsi applicando il meccanismo dei prezzi: come potrebbe il gestore dell'illuminazione stradale ottenere dal libero mercato un pagamento da ogni pedone che passa? Dovrebbe ricorrere a mezzi di natura extramercantile: ad esempio, dotarsi di vigili con le quali intercettare ciascun cittadino per riscuotere il pedaggio.

			RIVALITÀ
		Bassa	Alta
ESCLUDIBILITÀ	Difficile	Beni pubblici	Risorse comuni
	Facile	Beni di club	Beni privati

Al polo opposto si collocano i *beni privati*. Un piatto di pasta è un bene rivale, poiché se lo consumo io non lo puoi consumare tu; ed è escludibile tramite un prezzo e dei diritti di proprietà.

Un importante caso intermedio sono i *beni di club*, usabili da tutti i membri del club che cooperano alla loro offerta. Il club è un'associazione volontaria, con un numero limitato di soci. Esso può regolare l'accesso ai servizi comuni così da renderli in parte *non-rivali* (riducendo la congestione e l'affollamento), ma *escludibili* (solo chi paga la quota può entrare). Per il bene pubblico puro, la decisione riguarda soltanto se produrlo o meno, dato che, se il bene viene offerto, un intero gruppo può fruirne; per il bene di club, invece, si tratta di scegliere *insieme* il numero di membri del club e la quantità di bene da fornire: occorre infatti che la coppia di decisioni sia tale da garantire il non affollamento nel consumo a coloro che liberamente aderiscono all'iniziativa. Mentre cioè la dimensione del gruppo che consuma il bene pubblico è un dato esogeno, nel caso del bene di club essa viene determinata endogenamente. Si aggiunga che, dipendendo la differenza tra beni pubblici e beni di club dall'esistenza di un meccanismo di esclusione, i progressi tecnologici o le innovazioni istituzionali possono convertire un bene pubblico in uno di club: si pensi al *decoder* con cui trasmissioni televisive via satellite possono venire viste solo dagli abbonati.

L'altro principale caso intermedio sono le *risorse comuni* (o *commons*): pur essendo disponibili gratuitamente per chiunque le voglia sfruttare (non-escludibilità), il loro uso da parte mia condiziona la capacità di goderne da parte vostra (rivalità). Mentre dunque i beni pubblici sono consumabili da tutti, ma il costo della loro fornitura cade soltanto sui contribuenti, le risorse comuni presentano oneri che riguardano tutti, ma benefici che toccano unicamente gli utilizzatori. Anche qui, come nel caso dei beni di club, la linea di confine è in continuo movimento: parecchi beni possono essere *ora* beni pubblici e *ora* risorse collettive. Ad esempio, finché una strada è adeguata al traffico, il suo uso si basa sulla non rivalità; mentre quando la strada è congestionata, diventa risorsa collettiva.

In questa lezione ci occupiamo di due beni non-privati, o collettivi, su scala globale: le risorse comuni (o *commons*) e i beni pubblici.

La gestione comunitaria delle risorse comuni

Iniziamo col chiarire in che senso la gestione dei *commons* mette capo a problemi diversi da quelli che nascono dalla produzione dei beni pubblici puri:

Possiamo distinguere tra dilemmi di *costruzione* di un bene pubblico e di *salvaguardia* del *common*. Nel primo tipo il bene pubblico viene creato grazie ai contributi individuali e poi redistribuito tra tutti i membri della comunità. La cooperazione si identifica con la collaborazione alla costruzione del bene pubblico. Esempi sono il finanziamento della ricerca scientifica, delle radio e televisioni pubbliche. I dilemmi di salvaguardia del *common* implicano già l'esistenza della risorsa comune, come le risorse ambientali, le opere d'arte, il servizio sanitario nazionale. La cooperazione si identifica nel non sovrautilizzare il *common*. Poiché i due tipi di dilemma differiscono nella modalità con cui la cooperazione si esplica, la letteratura di lingua inglese usa definirli, rispettivamente, *give-some dilemma* e *take-some dilemma*¹.

Dunque, in presenza di un *common* si tratta di giungere ad un accordo per limitare i prelievi della risorsa a un livello che massimizzi l'utilità presente dei partecipanti senza comprometterne la futura possibilità di uso, ossia di stabilire un

¹ Marcello Gallucci, "La cooperazione", in Lucia Mannetti, a cura di, *Introduzione alla psicologia economica*, Carocci, Roma, 2004, p.209.

livello di prelievo che sia individualmente efficiente tenendo conto di tutte le esternalità generate e assumendo dei ridotti tassi di svalutazione del tempo dei soggetti coinvolti.

Nel modello della ‘tragedia delle risorse comuni’ un pascolo a libero accesso viene usato da più soggetti. Ciascuno incrementa il numero dei propri animali finché il prodotto marginale di un ulteriore aumento del gregge non è uguale al suo costo marginale. Tuttavia, mentre i benefici dell’aggiunta di un capo al gregge vanno interamente nelle tasche del proprietario, i costi, rappresentati dal consumo del pascolo, si ripartiscono tra tutti. L’interesse di ognuno è dunque di accrescere il proprio gregge ben oltre il livello collettivamente efficiente, con una degradazione della risorsa comune. L’unica soluzione invocata da questo modello è che un’autorità esterna impieghi strumenti coercitivi per spingere i soggetti a evitare il *free riding*.

Ma una gestione centralizzata-burocratica delle risorse comuni può funzionare se dispone di accurata informazione, di elevate capacità di monitoraggio, di affidabilità del sanzionamento dei trasgressori e di bassi costi amministrativi. Tutte condizioni difficilmente riscontrabili nei PVS. D’altra parte, una privatizzazione delle risorse comuni non elimina i problemi informativi, può distruggere volontariamente la risorsa se i soggetti hanno elevati tassi di svalutazione del tempo (sfruttare molto oggi, a scapito dei benefici futuri), ma soprattutto spesso specifici diritti d’utilizzo non sono stabilibili rispetto a risorse quali i banchi di pesce o l’atmosfera.

I soggetti possono spesso risolvere autonomamente la ‘tragedia’ – come sostiene teoricamente Elinor Ostrom, e come documenta l’imponente letteratura empirica che discende dal contributo di questa studiosa – mediante la costituzione endogena di istituzioni appropriate.

Bundles of Rights Associated with Positions

	Full owner	Proprietor	Authorized claimant	Authorized user	Authorized entrant
Access	X	X	X	X	X
Withdrawal	X	X	X	X	
Management	X	X	X		
Exclusion	X	X			
Alienation	X				

Si possono identificare cinque diritti di proprietà che sono rilevanti per l’uso delle risorse comuni:

Access: il diritto ad entrare in una definita area fisica e ottenere in essa benefici non-rivali (es. camminata, canoa, posto al sole).

Withdrawal: il diritto di ottenere unità di risorsa o prodotti di un sistema di risorse (es. prendere pesci, deviare acqua).

Management: il diritto di regolare l’uso interno e di trasformare le risorse realizzando miglioramenti.

Exclusion: il diritto di determinare che avrà un diritto di accesso, e come quel diritto potrà essere trasferito.

Alienation: il diritto a vendere o a cedere i diritti all'*exclusion*, al *management* o al *withdrawal*.

Spesso la proprietà privata è definita in base al solo diritto all'alienazione. La tabella sopra arricchisce l'impostazione usuale.

Il semplice frequentatore di un parco nazionale è un *authorized entrant*. Chi ha diritto ai prodotti della foresta è un *authorized user*. Il *claimant* possiede inoltre il diritto alla scelta collettiva di *managing* una risorsa. Il *proprietor* aggiunge il diritto di determinare chi può accedere e appropriarsi di una risorsa. Infine il *full owner* ha anche il diritto di alienare.

I tanti casi empirici studiati rispettano di solito alcuni 'principi costitutivi' di definizione delle istituzioni per gestire le risorse comuni:

1. Confini chiaramente definiti.

Occorre un meccanismo di esclusione dalla sua utilizzazione e della conseguente determinazione di un *gruppo* di fruitori.

2. Congruenza tra regole di sfruttamento e di mantenimento e le condizioni locali.

Dimensioni del prelievo, tecnologie utilizzabili, restrizioni temporali, e così via, debbono riflettere i caratteri della risorsa; lo stesso vale per il tipo di lavoro necessario, i materiali, e così via.

3. Disposizioni di scelta collettiva.

I soggetti interessati hanno le conoscenze pratiche per stabilire le regole operative; occorre una loro partecipazione.

4. Monitoraggio.

Chi controlla il rispetto delle regole dev'essere responsabile di fronte al gruppo degli utenti.

5. Sanzionamento progressivo.

Esistono punizioni variabili a seconda della gravità della violazione.

6. Meccanismi di risoluzione dei conflitti.

Data una certa ambiguità delle regole, un 'giudice' che indichi che cosa costituisce un'infrazione è necessario.

7. Minimo riconoscimento del diritto di autoorganizzarsi.

Non devono esserci autorità esterne interessate a negare al gruppo di fruitori il diritto di autoorganizzarsi.

8. Attività organizzate su diversi livelli.

Fare sì che ogni problema venga affrontato alla scala più opportuna. I diversi sistemi di regole dovranno avere coerenza tra loro ed essere organizzati col 'principio di sussidiarietà' (che verrà meglio definito nella prossima lezione).

La gestione delle risorse comuni, insomma, risolve spesso la 'tragedia', soprattutto nelle zone rurali dei PVS, «applicando il concetto di proprietà, ma non su base individuale quanto a livello di gruppo. E il gruppo stabilisce le regole e le restrizioni riguardo all'uso. Le norme di utilizzo sono ciò che protegge i pascoli

dall'ipersfruttamento, le foreste dalla distruzione e le risorse idriche dalla sparizione» (Vandana Shiva).

Gli studiosi poststrutturalisti dello sviluppo (Wolfgang Sachs, Serge Latouche, Vandana Shiva) valorizzano le esperienze dei movimenti collettivi e delle comunità locali. Tali esperienze puntano a realizzare per tutti una 'vita dignitosa' (*sustainable livelihoods*) basata su uno sviluppo autocentrato. Si tratta di favorire l'*empowerment* delle fasce socialmente escluse. «La politica, di conseguenza, piuttosto che impegnarsi nella fornitura di risorse e servizi (acqua, terra, ospedali, infrastrutture) o strutture che forniscono quei servizi (enti assistenziali, ministeri) deve favorire quel cambiamento delle strutture istituzionali, della cultura, delle procedure, delle relazioni di forza che è necessario al rafforzamento delle strategie locali e all'appropriazione popolare dei processi di sviluppo. Gli strumenti economici vengono recuperati in una nuova ottica: l'accesso alla finanza, per esempio, diventa importantissimo non perché permette la mobilitazione del risparmio e la sua destinazione a impieghi produttivi in zone altrimenti escluse dal circuito creditizio (approccio esclusivamente economico), ma perché attiva i processi di *empowerment* popolare che possono condurre a trasformazioni nella struttura del potere» (Marco Zupi)².

È nella chiave suggerita da queste ultime proposizioni che esperienze come quella della Banca Grameen rappresentano manifestazioni importanti di *governance*, dalle quali possiamo trarre riflessioni teoriche dalla portata molto più ampia:

«Come allievo di Georgescu-Roegen, appresi che le cose non sono mai complicate come sembra. Troppo spesso tendiamo ad applicare a problemi semplici soluzioni complesse, a mascherare la nostra ignoranza con spiegazioni complicate destinate a far colpo sulla gente»³.

«La cultura della povertà – prigione in cui la società rinchioda le persone – trascende le differenze di razza, lingua e costume. Esiste, d'altra parte, uno strumento universale che può essere usato per liberare le potenzialità delle persone, e sostengo di averlo individuato nel credito»⁴.

«Non è il lavoro che salva i poveri, ma il capitale legato al lavoro»⁵.

«I poveri sono tali non perché mancano di competenze o istruzione, ma perché non riescono a conservare i profitti del loro lavoro. Questo accade perché non controllano il capitale»⁶.

«Raggiungere il punto di sopravvivenza con il microcredito non è un'impresa difficile. Poi, per andare oltre, occorrono un'istruzione capillare, un buon sistema sanitario, un piano pensionistico, una rete di comunicazione e di informazione efficiente. Se non viene attivato un sistema di supporto, il progresso economico realizzato dai singoli può bloccarsi o essere assorbito»⁷.

² Sul contributo di questi studiosi si veda: Richard Peet, Elaine Hartwick, *Theories of development*, The Guilford Press, New York, 1999, cap.5.

³ Muhammad Yunus, *Il banchiere dei poveri* (1997), Feltrinelli, Milano, 2001, p.55.

⁴ *Ivi*, p.188.

⁵ *Ivi*, p.208.

⁶ *Ivi*, p.217.

⁷ *Ivi*, p.219.

I BENI PUBBLICI GLOBALI

Possiamo definire “beni pubblici transnazionali” i beni pubblici *di secondo livello*. Ad esempio, il faro del porto turistico di Rosignano è un bene pubblico per coloro che fruiscono di quel porto (questi, cioè, lo utilizzano tutti per l’intero suo valore); nel contempo però esso genera esternalità che traboccano lungo l’intera costa livornese, fornendo servizi (sebbene solo per una certa *frazione* del suo valore) anche a barche che non si servono del porto di Rosignano (e che quindi *non debbono* comunque contribuirvi). Quel faro è dunque bene pubblico *puro* (caso estremo di esternalità: si veda il paragrafo iniziale di questa lezione) per i rosignanesi; ed è un bene pubblico *impuro* (che entra *in parte* nella funzione di utilità oppure di profitto) per i livornesi. Si può anche dire: è bene pubblico di *primo livello* nei riguardi dell’unità spazio-temporale che lo finanzia e lo usa pienamente, mentre è bene pubblico di *secondo livello* nei confronti di soggetti che in parte di esso fruiscono ma che stanno fuori da quell’unità.

I “beni pubblici globali” costituiscono il caso-limite dei “beni pubblici transnazionali”: essi entrano per l’intero loro valore nelle funzioni di utilità o profitto *anche* degli utenti di secondo livello. O meglio: non possiamo più distinguere fra primo e secondo livello. Siamo davanti ad un’unità spazio-temporale priva di confini; essa include l’intero pianeta e lo spazio stellare fruibile, nonché la nostra e le future generazioni.

I beni pubblici globali sono beni pubblici i cui benefici – o costi, nel caso di “mali” quali il crimine e la violenza – si estendono su regioni e nazioni, su gruppi ricchi e poveri della popolazione, e anche sulle generazioni. In parte, i beni e i mali pubblici globali sono un risultato della globalizzazione. Ad esempio, non appena i mercati finanziari si sono integrati, quella che un tempo sarebbe stata una crisi finanziaria locale può diventare internazionale, se non adeguatamente controllata fin dal suo nascere. [...] Ma essi costituiscono pure importanti direttrici della globalizzazione. Consideriamo il sistema civile internazionale dell’aviazione. Gli aeroplani non potrebbero viaggiare intorno al pianeta con rapidità e sicurezza se non venissero pienamente armonizzati i servizi e le infrastrutture delle amministrazioni civili nazionali. La gestione della globalizzazione dipende ampiamente dalla fornitura di beni pubblici globali⁸.

L’accesso universale all’istruzione di base e alle cure mediche, la pace e la sicurezza mondiale, la gestione delle maggiori risorse naturali, la stabilità finanziaria, l’efficienza internazionale dei mercati, la disponibilità di arene per negoziazioni multilaterali tra Stati e tra attori privati, l’armonizzazione di regole e istituzioni, sono alcuni tra i più auspicabili beni pubblici globali.

Vi sono due modi principali per produrre i beni pubblici globali. Uno è di crearli deliberatamente, come nel caso in cui la comunità internazionale avvia una serie di negoziazioni per costruire un regime di *free-trade*. L’altro modo è che un bene – o

⁸ Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Gouvel, Ronald U. Mendoza, “Why do global public goods matter today?”, in Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Gouvel, Ronald U. Mendoza, (eds), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003, p.3.

il suo opposto, un ‘male’ – risulti dalle esternalità: è questo il caso dell’effetto serra.

I metodi standard per la fornitura di beni pubblici a livello regionale o nazionale, non si applicano spesso quando ci riferiamo a *beni non-escludibili che attraversano i confini e le generazioni*. Mentre i governi ricorrono alla coercizione per ottenere il pagamento di imposte e tasse, i beni pubblici globali derivano in parecchi casi da contribuzioni volontariamente negoziate da soggetti locali o nazionali, politici o civili.

Oltre alla dilatazione dei confini spazio-temporali, una parte significativa dei beni pubblici globali presenta *stock externalities*. Ciò significa che il loro impatto dipende da uno stock di capitale, conoscenza o inquinamento accumulato su un lungo periodo. Nel caso del surriscaldamento terrestre, l’effetto dei gas dipende più dalla loro accumulazione nell’atmosfera che dal flusso corrente di emissioni. Al contrario, la congestione del traffico stradale rappresenta una *flow externality*. La caratteristica appena indicata rende più difficile identificare quando un problema supera la soglia critica, e quindi predisporre risposte tempestive e adeguate.

La tecnologia di offerta dei beni pubblici (globali)⁹

Alternative Aggregation Technologies of Public Supply for Global and Transnational Public Goods

Aggregation Technology	Examples	Provision Prognosis	Institutional Implications
<i>Summation</i> : public good levels equal the sum of individual contributions.	charitable activities rapid reaction force reducing global warming cataloguing species educating a people about a disease	Undersupply or the need to coordinate efforts to avoid dire consequences.	In an assistance context, there is a need for a multi-lateral organization or rich nation to assume leadership or to provide the public good. Cannot typically rely on voluntary action at the national level.
<i>Weakest link</i> : only the smallest effort determines the public good level.	Security against hijackings Limiting the diffusion of a pest Containing river blindness Maintaining the integrity of networks Limiting the spread of insurrections	Matching behavior with optimal results if tastes and endowments are the same.	Multilateral agencies can channel funds and direct actions to raise public good levels to acceptable standards. Capacity building required in poor countries. Rich countries may contribute the public good directly to increase levels in poorer countries. Partnerships apply.

⁹ In questo paragrafo ed in quello successivo illustriamo alcune analisi di Todd Sandler: *Global Challenges: an Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997; “On Financing Global and International Public Goods”, in Marco Ferroni, Ashoka Mody, (eds), *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Kluwer: Dordrecht, NL, 2002: pp.81-117; *Global Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<i>Weaker link:</i> the smallest contribution has the greatest marginal influence, followed by the next smallest, and so on.	Weeds Curbing the spread of a pest Maintaining sterilization	Some equilibrium behavior involves matching behavior, while others do not. Unequal contributors with some agents doing somewhat more than others. Some coordination may be required.	Less need for public policy. The need for matching behavior is less pronounced. When assistance is needed, a small subset of nations may require help from those who are better endowed.
<i>Threshold:</i> good must surpass a threshold for benefits to be received.	Peacekeeping Fire suppression	Threshold often reached and outcome may be near to optimal.	Coordination is needed so that threshold is met. Cost sharing and refundability promote action. Public coordination can be helpful.
<i>Best shot:</i> only the largest effort determines the public good level.	Discovering cures Infiltrating terrorist networks Engineering the next green revolution Neutralizing a pest	A sole provider is anticipated. Earnings from the innovation can support efforts. Discrete goods may be efficiently supplied, but continuous goods are unlikely to be efficiently supplied.	Put supply efforts where the prospects and resources are the greatest for success. Multilateral organizations or a leader nation can serve to coalesce and focus resources and efforts. Partnerships among various participants can circumvent collective action problems.
<i>Better shot:</i> the largest provision has the greatest marginal impact, followed by the next largest, and so on.	Spreading knowledge Culture Discovering new vaccines	Suboptimality is likely to be curtailed compared with best-shot. Multiple providers are anticipated. Incentives exist if can charge for breakthroughs.	Concentration of resources is less than in best-shot. Some coordination may still be required. Resources flow to agents with greatest likelihood of success.
<i>Weighted sum:</i> each contribution can have a different additive impact on the overall level of the public good.	Cleanup of sulfur emissions Providing technical assistance abroad Controlling a pest Monitoring the planet from different vantages	A wide variety of outcomes are possible, with varying degrees of suboptimality. If provider receives a lion's share of its generated benefits, then it may be sufficiently motivated to act. Spillover patterns determine provision.	Multilateral organizations need to support efforts among only those nations with less country-specific benefits. Collect and provide information on the weight matrix to encourage independent financing.

Possiamo individuare meccanismi che ripartiscano i vantaggi della partecipazione così da massimizzare il numero di coloro per cui diventa conveniente aderirvi; oppure che sollevino la gran parte dei membri del gruppo dal costo dell'iniziativa, consegnando l'esigenza dell'azione collettiva a pochi soggetti, al limite ad uno soltanto. I modi con cui le contribuzioni individuali al bene collettivo determinano la quantità totale di bene disponibile per il consumo, sono

chiamati le “tecnologie di offerta” e variano a seconda della natura del bene collettivo.

Finché assumiamo una “tecnologia additiva”, per la quale ogni euro versato da un soggetto incide in egual misura sul livello totale del bene, il paradosso del *free riding* emerge con naturalezza: perché dovrei partecipare, se tanti altri possono farlo e se la mia spesa è rimpiazzabile da un qualsiasi altro apporto? Il paradosso appare invece abbordabile se ipotizziamo una “tecnologia del colpo ottimo”: un meccanismo alternativo che rende conveniente la contribuzione del bene collettivo ai soggetti ricchi e organizzati, lasciando i soggetti poveri e frammentati nella comoda posizione di “viaggiare (quasi) gratis”.

Ciò può succedere quando l’ammontare di bene pubblico dipende dal più grande tra i contributi versati. Consideriamo ad esempio i tentativi per curare una malattia: qui vale, in definitiva, il solo sforzo di chi scopre la terapia. Il primo arrivato vince per tutti gli altri; il contributo di un soggetto qualsiasi non costituisce pertanto – come avviene con la tecnologia additiva – un perfetto sostituto di quello di un altro soggetto. Poiché le possibilità di successo sono di solito positivamente correlate alla quantità e qualità delle risorse, il “colpitore ottimo” è spesso uno dei soggetti più ricchi, mentre può risultare inutile o addirittura controproducente trasferire risorse verso i soggetti poveri: se la ripartizione di reddito e ricchezza diventa più livellata, l’offerta di bene pubblico può in questo caso ridursi. Ne discende che i soggetti consapevoli di non rientrare tra quelli in grado di assestare il colpo vincente, possono disinteressarsi dell’obiettivo comune.

Una seconda modalità è rappresentata dalla “tecnologia dell’anello più debole”, per cui è il minore tra i contributi a stabilire il livello di bene pubblico a disposizione dell’intero gruppo. Pensiamo ad una malattia contagiosa: il suo contenimento dipende dalla nazione che meno s’impegna. Anche stavolta i soggetti più forti sono stimolati a collaborare con i deboli; i soggetti deboli, tuttavia, possono trovare conveniente l’assenteismo, nella convinzione che gli altri dovranno aiutarli¹⁰.

In breve, le tecnologie del colpo ottimo e dell’anello più debole si soffermano su processi collettivi in cui basta, o è addirittura preferibile, l’iniziativa di uno o di pochi membri del gruppo. Questi due criteri non provano a delucidare come e perché una partecipazione collettiva ampia si forma e si mantiene nel tempo, limitandosi a cogliere casi speciali nei quali un bene collettivo può aversi *in sostanziale assenza* di azione collettiva: nei quali vi è lo “uno per tutti”, senza che reciprocamente vi sia, o debba esservi, il “tutti per uno”.

Questi criteri non riescono pertanto a intaccare l’universalità del *problema* espresso dal paradosso del *free riding*. Possono nondimeno delimitare l’impatto di quel problema in casi significativi, come pure fanno altre tecnologie di offerta:

¹⁰ Se il bene pubblico non fosse un bene “normale”, cioè tale che il suo consumo aumenta al crescere del reddito, potrebbe accadere che il contributo più piccolo non sia quello del soggetto più povero.

Un esempio ci fa entrare nella logica del contributo di Sandler. Immaginiamo che il prossimo vertice del G8 crei una *International Financial Facility* che, indebitandosi sui mercati, possa convogliare risorse adeguate verso i paesi più poveri del pianeta. Come potrebbe essere rifinanziato il debito contratto? Come si potrebbe garantire la stabilità nel tempo del flusso di risorse? Supponiamo che sia introdotto il prelievo di un dollaro su ogni biglietto aereo acquistato: ne vengono emessi tre miliardi all'anno. Aggiungiamo il prelievo di un centesimo su ogni sms inviato: sono centinaia di milioni al giorno.

Concludiamo col prelievo di dieci centesimi su ciascun pagamento effettuato nel mondo con carta di credito. Quello che abbiamo realizzato *non è una tassa*, bensì un *accordo privato* tra le compagnie aeree, tra gli operatori della telefonia mobile, tra i gestori di carte di credito. Le immani difficoltà che incontrerebbe qualsiasi forma d'imposizione internazionale, sarebbero evitate. I governi nazionali dovrebbero soltanto esentare da prelievi fiscali i fondi così raccolti. Si tratterebbe di misure impercettibili per chi le subisce, e quindi tali da non alterare il funzionamento dei mercati. Esse genererebbero un flusso rilevante e duraturo di risorse, rendendo generale ed automatica la fonte d'approvvigionamento per il contrasto alla povertà. Infine, una simile operazione non esigerebbe il consenso preventivo di tutti le imprese coinvolte, né di tutti i paesi del Nord del pianeta.

Potrebbe bastare l'accordo iniziale tra, ad esempio, le cinque maggiori compagnie telefoniche, oppure un avvio dell'esenzione fiscale da parte della sola Unione Europea, per sollecitare una probabile adesione di altri. Se infatti si soppesano da un lato i ridotti vantaggi competitivi che un'impresa o una nazione ricaverebbe dal non partecipare all'iniziativa; e, dall'altro lato, il potere negoziale e la positività d'immagine che essa riscuote dall'adesione, ci si rende conto come spesso la bilancia inclini a favore dei ... più nobili sentimenti umanitari¹¹.

La terza più importante modalità è la tecnologia *threshold*, la quale dà origine ad un «dilemma a soglia (*step-level public good*), utile per studiare la costruzione e salvaguardia di beni pubblici la cui esistenza dipende dal superamento di un certo livello di cooperazione. Se, per esempio, un'associazione benefica intende costruire un ospedale sulla base di donazioni private, la costruzione potrà iniziare solo se i fondi raccolti sono sufficienti a garantire l'apertura dei cantieri. La caratteristica di questo tipo di dilemma sociale è che il vantaggio collettivo associato alla cooperazione non è direttamente proporzionale all'ammontare di cooperazione, in quanto potrebbe risultare nullo allorquando la soglia necessaria per produrre il bene pubblico non sia superata»¹².

¹¹ Quella illustrata è una proposta del Rapporto Landau a Jacques Chirac, *op.cit.*, nella riformulazione di Marco Panara, "Povertà: le proposte da valutare", *Repubblica - affari&finanza*, 31 gennaio 2005.

¹² Marcello Gallucci, "La cooperazione", *op.cit.*, p.209.

LE SFIDE GLOBALI: PUÒ FORMARSI UN'AZIONE COLLETTIVA?

Un'assunzione è che, realisticamente, gli Stati-nazione e le multinazionali costituiscono oggi i principali giocatori, nel confrontarci con le EUC.

Ogni nuova crisi differisce per quattro principali coordinate:

1. il numero delle nazioni coinvolte,
2. la proporzione dei benefici localizzati,
3. il grado d'incertezza,
4. la distribuzione dei benefici.

Ciò è implicito nell'analisi della logica dell'azione collettiva (vedi sopra).

Le sfide globali che possono essere affrontate da azioni su scala nazionale, con un minimo ammontare di coordinamento internazionale, presentano queste caratteristiche:

(i) L'incertezza può essere risolta, così che le conseguenze delle azioni, in termini di costi e benefici, sono ragionevolmente note *ex ante*. Soprattutto, è conosciuta in anticipo la ripartizione dei costi e benefici tra i paesi.

(ii) Le nazioni che contribuiscono maggiormente ad affrontare la nuova crisi, sono anche quelle che più guadagnano dalla soluzione, anche tenendo conto dei costi del loro impegno. Così, tali paesi assumono la leadership e svolgono un ruolo di catalizzatori del cambiamento.

(iii) La presenza di forti benefici che ricadono su nazioni *specifiche*, come nel caso della riduzione delle piogge acide, anche promuove l'azione a livello nazionale e può attenuare l'esigenza di un coordinamento tra gli Stati nazionali.

(iv) La presenza di benefici *ulteriori*, derivanti da economie di scala e di scopo che si realizzano mediante la collaborazione tra più nazioni. Ad esempio, l'impegno di due nazioni nel finanziare un unico grande impianto che depuri le acque di un lago su cui entrambe le nazioni affacciano, può rivelarsi meno costoso rispetto a pagare due impianti separati. A sua volta, una simile collaborazione richiede le stesse condizioni del punto precedente, ossia che vi siano benefici netti per l'intero insieme di partecipanti, e che ciascun giocatore percepisca una quota di tali benefici.

(v) Contingenze localizzate che colpiscono un ben definito raggruppamento regionale sono più adatte a dar luogo a soluzioni negoziate senza la necessità di connessioni sovranazionali, specialmente se un piccolo gruppo di nazioni condividono valori, cultura e obiettivi. Alcuni accordi diventano più sostenibili se sono stati preceduti da accordi su scala minore. Negoziati bilaterali e multilaterali coinvolgenti nazioni vicine sono più facili da concludere rispetto a quelli coinvolgenti nazioni più distanti.

(vi) Il punto precedente si rafforza ancora se siamo davanti a beni pubblici globali con qualche possibilità di esclusione, ossia convertibili in *beni di club*: università, chiese, comunicazioni satellitari, aree di stabilità monetaria, alcune prestazioni di internet, aree di libera circolazione di persone e cose, parchi nazionali, laghi, quartieri residenziali, bellezze naturalistiche, siti archeologici, località turistiche. In questi e in parecchi altri casi federazioni di Stati, imprese multinazionali, ONG e

perfino gruppi di soggetti privati, sono tutti candidati motivati, a seconda dei casi, ad intervenire. Ciascuno di essi può uscire quando l'incentivazione gli appare inadeguata.

(vii) Crisi con conseguenze *sia* sull'attuale *sia* su future generazioni, sono tanto più abordabili, quanto maggiore è la quota di benefici che cade sulla generazione corrente, e quanto più prossime sono le varie generazioni coinvolte.

(viii) I problemi *globali* che richiedono tecnologie del 'colpitore migliore' sono meno difficili da affrontare quanto più la distribuzione del reddito è ineguale. Al livello *regionale*, tuttavia, i redditi tendono ad essere ripartiti più egualmente, e ciò contribuisce a misurarsi bene coi problemi che richiedono tecnologie 'dell'anello più debole', nei quali è il livello dello sforzo minore che determina il livello di sicurezza di ognuno.

Al contrario, le sfide globali più ardue da affrontare dalla collettività sono:

(a) Quelle in cui i guadagni sono collocati in un futuro piuttosto indefinito, mentre i costi debbono essere sopportati immediatamente.

(b) Quelle in cui la difficoltà appena segnalata può venire rinforzata da un ceto politico eletto che si preoccupa della prossima scadenza elettorale, nonché da una burocrazia che, sfruttando il carattere spiccatamente negoziale di parecchi beni pubblici globali, ne condiziona l'iter amministrativo e manageriale, per trarne profitti.

(c) Quelle che esigono il contributo attivo di un gran numero di paesi.

(d) Quelle in cui la soddisfazione di un'esigenza globale confligge con la gestione di un'altra. Ciò limita la possibilità di impiegare i mezzi congiuntamente per più sfide, rendendo più oneroso fronteggiare ciascuna di esse. È come per le terapie antitumorali: se una si mostra valida verso un tipo di cancro, di solito è inefficace nel trattare altre forme.

(e) Quelle in cui i partecipanti cruciali possono cambiare nel tempo, oppure possono variare nel tempo il loro numero. Ciò provoca problemi, in quanto ogni nazione è riluttante a limitare la propria flessibilità futura. Ad esempio, i PVS non vogliono vincolare il loro sviluppo potenziale impegnandosi a limitare le emissioni di CO₂, come richiesto da alcuni paesi già sviluppati.

Occorrerebbe creare un'infrastruttura sovranazionale che possa facilitare il coordinamento internazionale. Alcuni degli ingredienti essenziali di questa infrastruttura già esistono: l'ONU provvede una sede per gli incontri tra le parti, mentre INTELSAT e altri *networks* uniscono il mondo sotto il profilo della comunicazione. Andrebbero aggiunte:

Una forza transnazionale permanente di *peacekeeping*.

Un'autorità fiscale che provveda, direttamente o meno, al finanziamento e all'offerta di beni pubblici globali. Le nazioni tendono a salvaguardare la loro sovranità fiscale; dunque questa è un'istituzione non facile da edificare. Nondimeno, *proprio l'esplicita specificità dei suoi compiti* può renderla attuabile.

Un Tribunale internazionale dei diritti umani. Esso giudicherebbe casi che la maggioranza della comunità internazionale reputa importanti. Il verdetto dovrebbe

essere reso obbligatorio per la parte perdente, anche mediante una forza militare (quella considerata al primo punto). Più adeguata sarà tale forza, minori saranno le occasioni in cui utilizzarla: rappresenterà infatti una minaccia credibile.

Un istituto di ricerca multidisciplinare, incaricato di monitorare con continuità i problemi ambientali, della salute e della sicurezza. I fondi di finanziamento di tale istituto devono essere indipendenti dalle pressioni politiche e nazionali.

La prospettiva di un governo transnazionale appare a Sandler ancora troppo lontana, data la resistenza degli Stati-nazione a cedere i loro poteri esclusivi.

Sandler critica il disegno di una democrazia cosmopolitica discutendo l'applicabilità a livello planetario del *principio dell'equivalenza fiscale o della sussidiarietà*, che in sostanza coincide con il criterio dell'equivalenza tra area dei benefici e confini politici che vedremo nella lezione 24. Tale principio afferma che coloro sui quali un bene pubblico esercita un effetto, dovrebbero decidere sulla sua fornitura. Sarebbe pertanto desiderabile allineare il più possibile la struttura decisionale politica (i livelli della giurisdizione) al rango e al tipo delle esternalità del bene. Ciò implicherebbe che un bene pubblico locale dovrebbe esser meglio offerto al livello locale, mentre un bene i cui benefici si estendono regionalmente andrebbe fornito al livello regionale.

Analogamente, *sembrerebbe* dunque che i beni pubblici globali dovrebbero essere prodotti-finanziati a livello di un'autorità planetaria. *Ma*, nota Sandler, questa tesi dimentica: a) che non sempre l'agenzia collocata al livello di equivalenza col bene ha, o può ricevere, le capacità di procurare adeguatamente quel bene; b) che le economie di scala e di scopo, che talvolta crescono all'ampliarsi della giurisdizione, possono essere più che bilanciate dall'incremento dei costi organizzativi. Entrambe queste difficoltà rimandano alla logica dell'azione collettiva: più numerosi sono i soggetti che il gruppo prova a tenere insieme, maggiore è di solito la spinta di ciascun soggetto a defezionare; cosicché il gruppo – qui, il governo mondiale – è inefficace e inefficiente, ossia inadeguato per capacità e gestionalmente molto costoso. Questi argomenti, assieme a quelli a favore del governo decentralizzato, ci spingono, a parere di Sandler, a diffidare di un 'governo cosmopolitico' (sul quale si rimanda alla lezione 20).

I modelli della “massa critica”

Esaminiamo meglio i dilemmi “a soglia”, riferendoci al caso paradigmatico dei dilemmi ambientali.

Come far scattare un *processo culturale* virtuoso di cooperazione in tema ambientale in un contesto di cooperazione volontaria, come nei casi di beni pubblici internazionali? [...] Il concetto di “massa critica” è preso in prestito dalla fisica, dove indica la quantità di materiale radioattivo che deve essere presente perché si verifichi una reazione nucleare (per fissione). Dagli anni settanta, nelle scienze sociali il concetto di massa critica o di “valore soglia” è usato in modo metaforico per esprimere fenomeni di cambiamenti sociali che perché avvengano richiedono un numero minimo di soggetti. Un semplice modello di massa critica applicato al tema ambientale ipotizza tre tipi di agenti:

- 1) i tipi 1 non cooperano mai e cercano di sfruttare, se possono, la cooperazione degli altri;
- 2) i tipi 2, con motivazioni intrinseche: cooperano sempre;
- 3) i tipi 3 sono imitatori: si comportano in modo cooperativo solo se vedono intorno a loro *abbastanza* cooperatori.

Ipotizziamo poi che ogni persona abbia una sua idea di che cosa significhi “abbastanza”, abbia cioè un valore soglia, cioè il numero minimo di cooperatori che vuole vedere prima di decidersi a cooperare, valore che quindi varia da soggetto a soggetto.

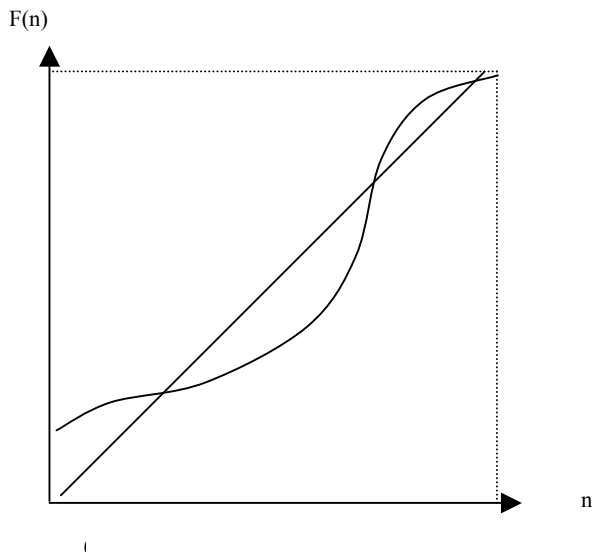
Se ogni soggetto ha un differente valore soglia, allora esiste una distribuzione di frequenze di questi valori, e quindi anche una distribuzione cumulativa, che misura, per ogni livello di valore soglia, il numero totale o la proporzione di soggetti per cui quel valore è “abbastanza”.

Nell’asse delle X abbiamo i valori soglia e sull’asse delle Y il numero di coloro che cooperano dato il valore di X. In particolare la $F(n)$ è una funzione cumulativa della distribuzione dei valori soglia, ci dice, cioè, punto per punto il numero di coloro che coopereranno perché hanno un valore soglia minore o uguale a quello che si aspettano (che è sull’asse delle X).¹³ Rispettando questi vincoli, la $F(n)$ può variare a seconda di come è fatta la distribuzione dei valori soglia sottostante. La proporzione di soggetti che hanno valore soglia uguale a 0 è data dal valore di $F(0)$, cioè, nel grafico, dal punto di partenza della nostra funzione cumulativa. Se $F(0) = 0$ ciò vuol dire che non esistono cooperatori incondizionali.

Il grafico può anche avere una seconda interpretazione, essere cioè visto in un contesto dinamico. In questo caso sull’asse delle X è rappresentato il numero di coloro che oggi cooperano (o, in un approccio *à la* Schelling, il numero di cooperatori “attesi”); sull’asse Y, invece, la distribuzione mi dice quanti sono coloro (in base ai valori soglia) che domani coopereranno. In questo contesto un punto di equilibrio è un punto in cui il numero di coloro che cooperano oggi sarà uguale al numero di cooperatori di domani, e da questo punto non ci si sposta, a meno di perturbazioni.¹⁴

¹³ In quanto funzione cumulativa ha la caratteristica di essere non decrescente e l’area sotto la curva è sempre pari a 1.

¹⁴ In termini più formali, se chiamiamo $n(t)$ il valore che leggo oggi sull’asse X, e $F(n(t)) = n(t+1)$ il valore che leggo sull’asse Y, allora l’equilibrio sarà dato da: $n(t+1) = n(t) = F(n(t))$. I valori in cui $n(t) = F(n(t))$ li leggiamo sulla bisettrice.



Se, per fare un esempio, tre persone hanno valore soglia 2 e una ha valore soglia 3, se si osservano in partenza 3 cooperatori incondizionali oggi, domani ci saranno altre 3 ($2+1$) persone disposte a cooperare, e così via. Quando il numero di persone che oggi cooperano è uguale al numero delle persone che lo saranno domani (i punti lungo la bisettrice), siamo in un punto di equilibrio.

Pensiamo, per restare all'esempio portato dallo stesso Schelling, ad un seminario universitario a partecipazione facoltativa. Abbiamo 100 studenti che potrebbero frequentare il seminario. La domanda da cui parte Schelling è la seguente: come mai in certi anni il numero di studenti non diminuisce dopo la prima lezione o addirittura aumenta, mentre in altri anni, allo stesso seminario (stesso docente) dopo la prima lezione il numero tende drammaticamente a precipitare?

Schelling immagina la seguente dinamica. Il primo giorno si presenta al seminario una percentuale X ; il secondo giorno la percentuale aumenterà o diminuirà a seconda di due elementi: quanti abbandonano dopo il primo giorno, e i valori soglia degli studenti (la forma della funzione cumulativa). Se, infatti, il primo giorno ne vanno pochi e i valori soglia sono bassi, probabilmente il numero di partecipanti è destinato a diminuire nel tempo: perché? Coloro che oggi hanno partecipato e che avevano un valore soglia più leggermente alto dei presenti, domani non verranno e i partecipanti "marginali" che sarebbero rimasti solo se quelli fossero stati presenti, non vedendoli domani, dopodomani non verranno. E così via. In questi casi la curva si trova dunque al di sotto della bisettrice.

Se, invece, il numero dei presenti è maggiore di quello atteso (la curva si trova sopra la bisettrice), allora il numero dei presenti tenderà ad aumentare (ecco perché solo e_1 ed e_3 sono equilibri stabili, mentre non lo è e_2). [...]

In estrema sintesi, ecco i principali scenari che si possono creare.

a) non ci sono cooperatori incondizionali, ma c'è un'alta cultura ecologica (cooperativa), anche se condizionale (tipi 3): la sola cooperazione che si può realizzare richiede una massa critica elevata (Caso 1);

b) Non ci sono cooperatori incondizionali, ma la cultura ecologica è bassa: in questo caso l'equilibrio è l'assenza di qualsiasi cooperazione, cadendo così in una "trappola ecologica" del tipo "dilemma del prigioniero";

c) La cultura ecologica è bassa, ma qui abbiamo un piccolo gruppo di cooperatori incondizionali (tipi 2): in una tale società è possibile raggiungere un numero di cooperatori maggiore di zero, ma basso. È questo il caso della "nicchia": la cultura ecologica resta confinata in una nicchia fatta quasi unicamente di motivati intrinseci (tipi 2) e pochi "imitatori" (tipi 3), ma la piccola nicchia di cooperatori dura nel tempo, non si torna al livello 0.

In contesti come quelli del caso (c), la proposta di Schelling è separare i soggetti in base al valore soglia, ammesso che sia possibile distinguerli. In questo modo almeno in un gruppo si raggiungerà la cooperazione totale. [...] Separando la popolazione otteniamo quindi una situazione di "nicchia" in cui tutti ora cooperano. Inoltre il nuovo gruppo, più piccolo e costituito eliminando i meno inclini alla cooperazione, fa in modo che anche i soggetti con soglia non bassissima, che nel grande gruppo non si sarebbero attivati, siano invece ora spinti a cooperare.

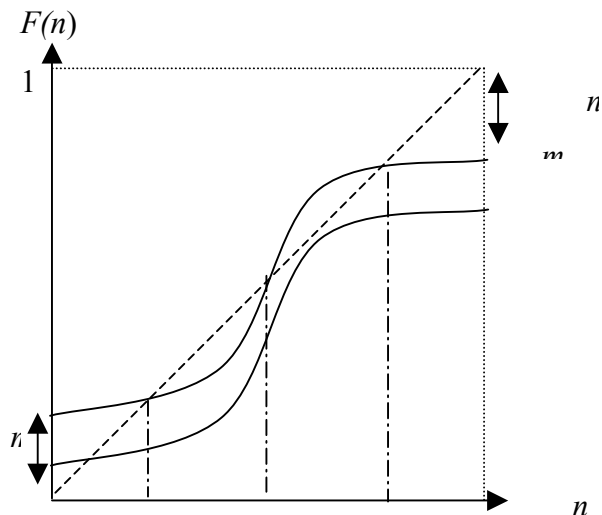
Questa soluzione, se da una parte è suggestiva, perché ci fa notare l'importanza di ambienti "protetti" (essi fanno in modo che le persone diano il meglio sé...l'atmosfera che mi spinge a donare anche se normalmente non lo faccio), dall'altra parte toglie ogni speranza di contaminazione dell'altra metà...che rimane condannata ad un mondo senza cooperazione, perché non è mai a contatto con i cooperatori. Inoltre, è certamente poco pratica per le tematiche ambientali (infatti Schelling la applica al "seminario"), laddove separare i soggetti in base al valore soglia sembra poco praticabile.

Proposte più realistiche fanno leva sul concetto e ruolo di società civile. Dai casi sopra esaminati, abbiamo visto che il non raggiungimento di un equilibrio "alto" – situazione che possiamo chiamare "cultura ecologica generalizzata" – dipende sostanzialmente da *tre* fattori:

- 1) la distribuzione dei valori soglia (cioè la forma della funzione);
- 2) la presenza di cooperatori incondizionali;
- 3) il numero dei cooperatori condizionali (i tipi 3).

In tutti questi elementi gioca un ruolo essenziale la formazione, i valori, l'educazione: da cosa dipendono i valori soglia di una popolazione? Da molti fattori, ma certamente dall'educazione, dai premi dati ai cooperatori e da quelli dati ai non cooperatori (come in caso di condono), dalle leggi: in una parola dalla "cultura" di una data regione. In particolare, l'atteggiamento delle istituzioni, le leggi e le sanzioni, possono far molto in questa direzione, sia in termini di "premi" a chi coopera (incentivi ecologici, possibilmente non monetari e che non entrino in conflitto con le virtù civili), sia in termini di favorire in pratica il comportamento cooperativo. Questi "fatti" modificano i valori soglia delle persone, e quindi possono ridurre (o aumentare) la massa critica necessaria per un cambiamento di cultura (alzano la curva, e la distribuzione è concentrata nella prima parte).

Un'altra direzione nella quale ci si può muovere se si prende sul serio il ruolo della cultura, è l'aumento dei membri con motivazioni intrinseche (i tipi 2). Infatti, dai modelli con massa critica sappiamo che anche un piccolo aumento nel numero di soggetti motivati intrinsecamente (i tipi 2) può portare ad un significativo cambiamento nella popolazione. Nel grafico sopra vediamo che ad un aumento della percentuale dei tipi 2 dell'ordine del 10% (passaggio dalla curva A alla curva B), si passa da un unico equilibrio e_1 di livello molto basso, alla possibilità di tre equilibri di cui uno, e_4 , corrisponde alla quasi totalità della popolazione.



Questo semplice modello ci può quindi dare una idea di cosa significhi la cultura ecologica di un dato territorio: è uno stato di cose dove la maggioranza della popolazione si comporta in modo “cooperativo”, nonostante le persone con motivazioni intrinseche siano solo una minoranza. Per capire il ruolo dei piccoli gruppi, pensiamo al caso opposto al precedente, quando cioè da pochi cooperatori incondizionali (curva A) si aumenta di poco il numero di persone con motivazioni intrinseche (si passa sulla curva B): in questo caso si raggiunge l’equilibrio alto, dove una gran parte di popolazione si sposta verso comportamenti cooperativi, solo perché un piccolo numero di soggetti è diventato cooperatore incondizionale.

Un discorso analogo potrebbe valere per la cooperazione spontanea tra Stati.

Lo sviluppo autentico non parte se non si crea una cultura della cooperazione. Gli interventi esterni (stato o mercato), possono fare da starter, ma prima o poi, perché si crei una cultura ecologica, occorre che si raggiunga la massa critica e scatti la reazione di cambiamento culturale.

Le due considerazioni fin qui svolte (agire sui valori soglia e sulle motivazioni intrinseche) sono tra di loro profondamente interrelate. Infatti, un corollario che segue dai modelli precedenti è che *più è alto* il valore soglia medio di un gruppo, *maggiore* deve essere il numero dei motivati intrinseci perché parta il processo e non ci si avvii verso lo zero. Quindi una comunità, società o l’intero pianeta che voglia puntare alla diffusione di una cultura ecologica, ad uno sviluppo sostenibile, sa che deve agire sulla cultura, e quindi sa che il ruolo chiave lo svolge la società civile.

Per questo, concludendo, in un momento come l’attuale quando il dibattito sullo sviluppo sostenibile è schiacciato tra stato e mercato, è essenziale recuperare una visione *ternaria* dello sviluppo, dove mercato, società civile e Stato svolgono tutti un ruolo co-essenziale.

Al tempo stesso, occorre sottolineare che la dimensione della società civile, quella che crea le motivazioni intrinseche, è decisiva e prerequisito per un cambiamento culturale. Ciò non significa ovviamente trascurare il ruolo della politica (Stato) e dei giusti incentivi di

mercato (dell'uomo "qual è" come diceva Machiavelli), che in certi casi possono essere efficaci e importanti¹⁵.

LETTURA: UNA STRATEGIA USA BASATA SU SEI BENI PUBBLICI GLOBALI

1. Mantenimento dell'equilibrio di potere nelle regioni importanti
2. Promozione di un'economia internazionale aperta
3. Conservazione dei terreni comuni internazionali
4. Mantenimento delle regole e delle istituzioni internazionali
5. Assistenza allo sviluppo economico
6. Azione di promozione di coalizioni e mediazione delle dispute

Joseph Nye – già sottosegretario alla Difesa con Clinton – illustra così una possibile strategia Usa democratica, internazionalista, capace di colloquiare con Europa e Onu, ma al tempo stesso militarmente ben attrezzata per gli interessi nazionali:

In larga misura, l'ordine internazionale è un bene pubblico, qualcosa di cui tutti possono usufruire senza diminuirne la disponibilità per gli altri. Un piccolo paese può trarre beneficio dalla pace nella propria regione, dalla libertà dei mari, dalla soppressione del terrorismo, dal libero commercio, dal controllo delle malattie infettive o dalla stabilità dei mercati finanziari contemporaneamente agli Stati Uniti, senza diminuire per questo i benefici degli Usa o degli altri paesi. Naturalmente, i beni pubblici puri sono rari. A volte ciò che agli occhi degli americani sembra positivo, per gli altri può apparire negativo. Un'attrazione eccessivamente limitata verso i beni pubblici può diventare un'ideologia egoistica dei potenti. Questi avvertimenti servono a ricordare agli americani di consultarsi con gli altri [...].

Gli Stati Uniti possono imparare dalla Gran Bretagna del XIX secolo, quando anch'essa era una potenza dominante. La Gran Bretagna curava tre beni pubblici: 1) il mantenimento dell'equilibrio del potere tra i maggiori stati europei; 2) la promozione di un sistema economico internazionale aperto; 3) il mantenimento di terreni comuni internazionali aperti, come la libertà dei mari e la soppressione della pirateria.

Tutti e tre si rapportano relativamente bene alla situazione americana odierna. Il mantenimento degli equilibri regionali di potere e l'attenuazione degli incentivi locali nei confronti dell'impiego della forza per cambiare i confini forniscono un bene pubblico per molti (ma non per tutti) i paesi. Gli Stati Uniti aiutano a modellare l'ambiente nelle varie regioni, e questo è il motivo per cui anche in periodi normali ci sono più o meno 100.000 soldati di stanza in Europa, lo stesso numero in Asia e circa 20.000 nei dintorni del Golfo Persico. [...]

La promozione di un sistema economico internazionale aperto è positiva per la crescita economica americana e anche per quella degli altri paesi. L'apertura dei mercati globali è una condizione necessaria (anche se non sufficiente) per alleviare la povertà nei paesi poveri, anche se va a beneficio degli Stati Uniti. Inoltre, a lungo termine, è più probabile che la crescita economica favorisca le società della classe media, democratiche e stabili negli altri paesi, anche se il periodo di tempo può essere piuttosto lungo. Per tenere aperto il sistema, gli Stati Uniti devono resistere al protezionismo interno e appoggiare le istituzioni economiche internazionali come l'Organizzazione mondiale del commercio, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico che forniscono un quadro delle regole per l'economia mondiale. [...]

Oggi i terreni comuni internazionali includono nuovi argomenti come i cambiamenti climatici globali, la conservazione delle specie in pericolo, gli usi dello spazio esterno, così come i terreni comuni virtuali del cyberspazio. [...]

¹⁵ Pagine tratte da Luigino Bruni, "Sviluppo, economia e cultura", mimeo, Università di Milano, 2005.

Questi tre classici beni pubblici incontrano un certo consenso nell'opinione pubblica americana e alcuni possono essere forniti in parte attraverso azioni unilaterali. Nel mondo attuale, però, esistono anche tre nuove dimensioni di beni pubblici globali.

Primo, gli Stati Uniti dovrebbero aiutare a sviluppare e mantenere regimi internazionali di leggi e istituzioni che organizzano azioni internazionali in vari settori, in relazione non solo al commercio e all'ambiente, ma anche alla proliferazione delle armi, alle azioni di mantenimento della pace, ai diritti umani, al terrorismo e altro. [...]

Anche lo sviluppo internazionale dovrebbe godere di una più alta priorità nella considerazione degli Stati Uniti, poiché anch'esso è un importante bene pubblico globale. Gran parte della maggioranza povera del mondo è in tumulto, sprofondata in circoli viziosi di malattie, miseria e instabilità politica. Come ha affermato l'economista di Harvard Jeffrey Sachs: "i paesi remoti diventano avamposti di disordini per il resto del mondo". Qui i risultati americani sono meno significativi. Gli aiuti americani all'estero sono scesi allo 0,1 per cento del Pnl, all'incirca un terzo di quelli europei, e le misure protezionistiche americane per il commercio spesso danneggiano soprattutto i paesi poveri. [... Inoltre] gli aiuti non sono sufficienti per lo sviluppo, ma sono molto più importanti l'apertura dei mercati americani, il rafforzamento delle istituzioni preposte e lo scoraggiamento della corruzione. [...]

In qualità di superpotenza, gli Stati Uniti possono fornire un importante bene pubblico, fungendo da mediatori. Usando i buoni uffici per mediare i conflitti nell'Irlanda del Nord, in Medio Oriente o nel mar Egeo, gli Stati Uniti possono contribuire a modellare l'ordine internazionale in modi che siano vantaggiosi sia per gli americani sia per le altre nazioni. [...] Spesso gli Stati Uniti sono l'unico paese che può comporre le dispute fra nemici giurati come nel processo di pace in Medio Oriente»¹⁶.

LETTURA: BENI PUBBLICI COOPERATIVI O BENI PUBBLICI SOVRANAZIONALI?¹⁷

Ci sembra interessante confrontare il realismo politico di Sandler con il cosmopolitismo utopico con il quale Guido Montani rivisita la teoria dei beni pubblici globali:

I beni pubblici possono essere forniti a differenti livelli di governo. I governi locali, città o regione, forniranno beni pubblici che saranno usufruiti dagli abitanti della città o della regione. Il governo nazionale fornirà beni la cui utilità è percepita da tutti i cittadini nazionali. Come si può facilmente intuire, i beni pubblici locali dovrebbero, in linea di principio, essere finanziati con imposte locali, i beni pubblici regionali con imposte regionali e i beni pubblici nazionali con imposte nazionali. Secondo il principio della "equivalenza fiscale" [vedi sopra, nonché lezione 24], se non vi è corrispondenza tra la dimensione territoriale, in cui risiedono i beneficiari, e la dimensione territoriale dell'imposta, si generano delle inefficienze.

Nella letteratura sui beni pubblici, il rapporto tra bene pubblico e livello di governo è definito con chiarezza sino a che si giunge al livello nazionale; diventa straordinariamente confuso quando si passa alla discussione dei *Global Public Goods*. L'ipotesi, non sempre esplicita, è che sia possibile la produzione di beni pubblici mondiali senza un governo mondiale. In breve, i beni pubblici mondiali scaturiscono dalla cooperazione tra governi nazionali. Questo approccio non è soddisfacente. Per essere coerenti, si dovrebbe ammettere che i beni nazionali possono essere prodotti dalla cooperazione dei governi regionali, e così via a ritroso, sino all'estrema ipotesi che la cooperazione tra individui sia sufficiente per produrre beni pubblici, senza alcun governo, né locale né mondiale. È necessario superare questo punto di vista.

La via più diretta è quella di esaminare, in prima istanza, quali beni pubblici dovrebbero essere prodotti da un governo federale mondiale. Si tratta di una costruzione tipico-ideale

¹⁶ Joseph S. Nye jr, *Il paradosso del potere americano*, Einaudi, 2002, pp.207-214.

¹⁷ Questo paragrafo riproduce, con modifiche e tagli, alcune pagine di Guido Montani, "L'Unione Europea: i beni pubblici globali e l'ordine mondiale post-egemonico", Università di Pavia, novembre 2003.

nel senso weberiano. Il modello di un sistema di governo mondiale serve per comprendere meglio, mettendo a confronto il modello con le situazioni reali, i limiti e le potenzialità della cooperazione intergovernativa. I beni pubblici che ci interessano possono essere definiti come *sovranazionali, poiché sono la risposta a un doppio fallimento: non sono producibili né dal mercato, né dai governi nazionali*. L'autorità sovranazionale necessaria alla loro produzione può imporre (coercizione) la loro produzione e i paesi partecipanti non possono abbandonare il Patto a cui hanno aderito. Al contrario, i beni pubblici *cooperativi* possono essere prodotti sulla base di un semplice accordo internazionale, o Trattato, da cui ogni paese può recedere quando lo crede opportuno.

I maggiori beni pubblici sovranazionali sono quattro:

- a) la pace (che qui non tratteremo),
- b) l'integrazione e la stabilità del mercato mondiale,
- c) la lotta alla povertà mondiale,
- d) lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia della vita sul Pianeta.

Per ogni obiettivo politico, si cercherà di individuare anche un adeguato strumento di intervento.

L'integrazione e la stabilità del mercato mondiale. L'integrazione dei mercati nazionali è avvenuta grazie all'abolizione delle tariffe doganali interne (*laissez faire, laissez passer*) e all'unificazione monetaria, con la creazione di una banca centrale nazionale, quando divenne necessario introdurre la moneta cartacea e regolare la sua circolazione. La globalizzazione del mercato mondiale è un processo di integrazione simile a quanto è avvenuto all'interno degli Stati nazionali: si stanno progressivamente eliminando i dazi protettivi nazionali per consentire la libera circolazione delle merci e si è ormai entrati nella fase della libera circolazione dei capitali. Ma *il mantenimento delle sovranità monetarie nazionali e la libera circolazione dei capitali sono due fatti alla lunga incompatibili*, come dimostrano le crisi finanziarie ricorrenti, sempre più intense. Il rimedio è *l'unificazione monetaria del mercato mondiale*. Nel secolo XIX, la libera circolazione internazionale delle merci e dei capitali è stata facilitata dalla creazione del *gold standard*, di fatto una moneta mondiale. Nel secolo XX, con gli accordi di Bretton Woods il mondo ha potuto godere, sino al 1971, di un sistema egemonico di cambi fissi, che ha simulato i benefici di una moneta mondiale. In Europa, dopo la crisi del sistema di Bretton Woods, per porre fine all'instabilità monetaria, si è creata l'Unione monetaria europea, un sistema simile al *gold standard*, in cui esiste una moneta unica, governata dalla Banca centrale, e un insieme di regole, accettate da tutti i paesi membri, per la gestione virtuosa dei bilanci pubblici. È dunque possibile che anche a livello mondiale si crei una moneta mondiale, con una Banca centrale mondiale, e si fissino le regole di comportamento comuni per la gestione dei bilanci nazionali. L'integrazione del mercato mondiale sarà incerta e instabile sino a che non sarà garantita da una moneta mondiale.

La lotta alla povertà. Il divario tra paesi poveri e paesi ricchi è una sfida dalle dimensioni senza precedenti storici. Tuttavia, la storia dello sviluppo dei paesi industrializzati può suggerire qualche indicazione utile. L'emancipazione degli strati più poveri della società è stata affrontata in modo sistematico quando, in Europa, verso la fine del secolo XIX, lo Stato nazionale ha cominciato a garantire a ciascun individuo alcuni beni pubblici essenziali, come l'istruzione, la protezione della salute, la pensione, ecc., in breve, ciò che oggi viene considerato come lo Stato del benessere. Inoltre, nei paesi a struttura federale, come gli USA, la Germania, il Canada, l'Australia, ecc. sono stati attivati dei fondi di perequazione tra regioni ricche e povere. L'Unione europea ha sperimentato una simile politica di convergenza tra regioni ricche e povere grazie ai fondi regionali e di coesione economico-sociale. Alla *integrazione verticale* tra cittadini ricchi e poveri, garantita dalle istituzioni del *Welfare State*, si aggiunge così una *integrazione orizzontale* tra aree geografiche più o meno prospere. Se, a livello mondiale si vogliono organizzare politiche efficaci contro la povertà di massa occorre istituire degli organismi permanenti, così come si è fatto a livello nazionale. Alla logica degli aiuti internazionali, spesso precari e quasi sempre insufficienti,

deve essere sostituita una *logica di aiuti strutturali*. L'ONU deve essere dotata di risorse finanziarie proprie, grazie a contributi fiscali individuali (es. una piccola percentuale del biglietto aereo), affinché diventi possibile la creazione di fondi permanenti per la lotta contro le malattie endemiche, per l'istruzione obbligatoria, per la fornitura di servizi essenziali, quali l'acqua potabile, i trasporti, ecc. I piani di intervento devono essere progettati coinvolgendo diversi livelli di governo, da quelli locali a quelli nazionali e le organizzazioni continentali esistenti, come l'Unione africana, al fine di favorire l'integrazione continentale. La lotta alla povertà di massa diventerà efficace nella misura in cui saranno i singoli individui, i cittadini dei paesi ricchi, a essere coinvolti nelle politiche di solidarietà per favorire l'emancipazione dei più sofferenti.

Lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia della vita sul Pianeta. Lo sviluppo umano sarà sostenibile solo se diventerà compatibile con la salvaguardia della vita sul Pianeta. La biosfera deve essere considerata alla pari di un bene pubblico (in verità, è un bene non-umano, che va rispettato e conservato), la cui salvaguardia deve essere garantita da una legislazione universale, coadiuvata da una Autorità ecologica mondiale (sul modello dell'*Environmental Protection Agency* degli USA, che ha il potere di imporre standards ambientali comuni a tutti gli *States*)¹⁸. Il diritto internazionale deve fissare i limiti assoluti allo sfruttamento della natura, regolando la caccia e la pesca delle specie in via di estinzione, istituendo parchi pubblici per conservare alcune regioni vitali (come le foreste tropicali) e tassando le produzioni inquinanti o pericolose (i cui proventi potrebbero finanziare la ricerca di tecnologie alternative). Il diritto internazionale deve diventare efficace nei confronti dei singoli individui, delle imprese, dei governi locali e dei governi nazionali.

Mediante la cooperazione internazionale è possibile produrre beni pubblici, ma di un livello di *efficienza inferiore* a quelli sovranazionali: i beni pubblici cooperativi rappresentano una soluzione di *second best* rispetto ai beni pubblici sovranazionali. Vediamo.

L'integrazione e la stabilità del mercato mondiale. Nel XIX secolo, con il *gold standard*, l'economia mondiale ha conosciuto una straordinaria fase di stabilità, integrazione e crescita. L'unificazione monetaria europea ha mostrato che, anche se solo su scala regionale, quelle condizioni possono essere ricreate oggi, in una situazione in cui l'oro non rappresenta più un punto di riferimento indispensabile della politica monetaria. La creazione di una Unione monetaria, in un Continente o a livello mondiale, trasforma il mercato internazionale in mercato interno, eliminando così alla radice ogni vantaggio protezionistico. Le unioni economiche regionali rappresentano il tentativo di godere dei vantaggi di una piena integrazione del mercato internazionale. Tuttavia, se i governi non intendono per ora sacrificare la sovranità monetaria, creando una Unione monetaria mondiale, la sola soluzione che più si avvicina a quella di una moneta unica è un *regime di cambi fluttuanti entro una banda ristretta*. È vero che i regimi monetari internazionali, fondati su monete sovrane, incontreranno inevitabilmente un punto di rottura, a mano a mano che l'integrazione internazionale di merci e capitali progredisce, perché il volume degli scambi internazionali diverrà sempre maggiore nei confronti di quelli interni. Ma prima che si oltrepassi la soglia di pericolo, l'integrazione tra grandi aree continentali, come ad esempio l'Unione europea e gli Stati Uniti, può godere per decenni dei vantaggi di una stabile cooperazione. Un passo consistente, verso la stabilità monetaria ed economica internazionale potrebbe dunque consistere in una *Nuova Bretton Woods*, per rifondare il sistema monetario internazionale sulla base della cooperazione tra le grandi monete mondiali (come hanno fatto i paesi europei con lo SME, per limitare le fluttuazioni dei cambi

¹⁸ In proposito, Wallace Oates osserva che senza l'intervento dell'EPA per imporre standards comuni gli States si sarebbero danneggiati a vicenda nel tentativo di attirare investimenti, sacrificando così l'ambiente. Cfr. W. Oates, "Economics, Economists, and Environmental Policy", in *Eastern Economic Journal*, 1990; ora in W. Oates, *The Economics of Environmental Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

tra le loro monete, prima dell'Unione monetaria), associando i paesi del Sud del mondo in un progetto di stabilità monetaria e di cooperazione per lo sviluppo.

La lotta alla povertà. Il problema dello sviluppo economico dei paesi del Sud del mondo deve essere discusso congiuntamente ai problemi della stabilità monetaria internazionale, dunque in una Nuova Bretton Woods. I movimenti speculativi dei capitali e le violente fluttuazioni dei cambi possono mettere a rischio qualsiasi politica di aiuti allo sviluppo. La riforma monetaria internazionale deve essere accompagnata dalla creazione di *fondi strutturali per lo sviluppo*, sufficienti per affrontare le *grandi emergenze* (come la siccità, le malattie epidemiche, ecc.) e per assicurare il finanziamento di alcuni piani continentali di sviluppo. L'ammontare di queste risorse, tuttavia, dipenderà dal grado di solidarietà che i governi nazionali manifesteranno nei confronti del problema della lotta alla povertà di massa. L'esempio europeo non è molto significativo in proposito. Tra i paesi europei, i fondi di convergenza hanno potuto essere istituiti grazie ai valori comuni e ai principi di solidarietà sui quali si è fondata la Comunità europea sin dalla sua nascita. Ben diversa è la situazione mondiale. Nonostante una accresciuta consapevolezza del dramma della povertà mondiale, in assenza di un patto politico che affermi il principio della solidarietà per lo sviluppo tra i tutti i cittadini del mondo, i governi nazionali avranno sempre qualche buon motivo per lesinare i fondi destinati ad altri popoli. Mediante la cooperazione intergovernativa, non vi è alcuna ragione per pensare che si trovi un accordo per l'istituzione di un fondo mondiale per lo sviluppo. I governi preferiscono ricorrere, di volta in volta, ad aiuti *ad hoc*, destinati a singoli governi amici e condizionati a precisi obiettivi politici. La sola via praticabile, in assenza di un potere sovranazionale mondiale, sembra dunque una Nuova Bretton Woods, cioè un patto per la cooperazione, la stabilità e lo sviluppo dell'economia mondiale, in cui potrebbero essere conciliati gli interessi del Nord e del Sud del mondo.

Lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia della vita sul pianeta. La politica ecologica richiede l'intervento attivo del legislatore, sia che si pongano dei limiti diretti allo sfruttamento di certe risorse naturali (ad es. per limitare la quantità pescata di una certa specie ittica minacciata di estinzione) oppure si utilizzi il mercato come strumento di programmazione (ad es. con tasse per limitare l'uso di certi combustibili inquinanti). Tuttavia, la cooperazione internazionale non può generare altro che un tipo di diritto internazionale che gli Stati rispettano solo nella misura in cui esiste un interesse nazionale evidente. Anche quando è in discussione la protezione di un bene pubblico che riguarda la sopravvivenza dell'intero genere umano o della vita sul Pianeta, potrebbe accadere che un singolo Stato, o un gruppo di Stati, abbia interessi nazionali contrastanti. Vi sono casi in cui una convergenza di interessi tra tutti gli Stati interessati è stata possibile, come dimostra il Protocollo di Montreal per la messa al bando dei gas che avrebbero potuto distruggere lo strato d'ozono dell'atmosfera. In questa circostanza, esistevano tecnologie alternative poco costose. In altri casi, come dimostra il Protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di gas provocanti l'effetto serra, l'accordo è molto più controverso poiché gli interessi in gioco sono vasti e maggiori i costi sociali che devono essere affrontati dai governi per ottenere effetti significativi. Anche la creazione di una Agenzia mondiale per l'ambiente, sul modello dell'EPA statunitense, non sarebbe sufficiente, in mancanza di un diritto internazionale efficace nei confronti sia degli Stati che degli individui.

Riassumiamo. La teoria dei *Global Public Goods* omette di distinguere tra due tipologie di beni pubblici: i beni pubblici *sovranzionali* e i beni pubblici *cooperativi*. I primi sono possibili nel caso in cui tra gli Stati interessati venga stipulato un Patto di natura costituzionale, le cui caratteristiche sono la coercibilità e l'irreversibilità. In questo caso l'autorità pubblica sovranazionale potrà imporre ai governi interessati di sopportare il costo del bene e il bene verrà prodotto, perché vi è la garanzia che nessuno dei paesi interessati si sottrarrà all'accordo. Al contrario, i beni pubblici cooperativi possono essere prodotti con un semplice trattato internazionale o un accordo (del tipo *gentleman's agreement*) senza alcun potere vincolante. Vi può essere un interesse bilaterale o multilaterale all'accordo da parte di

ciascun paese, ma nessuno può garantire che si manifestino circostanze nuove che impongano ad un paese di abbandonare l'accordo¹⁹.

In breve, la distinzione tra beni pubblici sovranazionali e beni pubblici cooperativi dovrebbe aver chiarito che *la cooperazione intergovernativa non riuscirà mai a produrre beni pubblici adeguati* alle necessità della comunità mondiale. La soluzione ottima non è raggiungibile mediante la cooperazione intergovernativa. Con questa forma di organizzazione dei rapporti internazionali si possono produrre solo surrogati dei beni pubblici sovranazionali. Ciò nonostante, il dibattito politico, quando è costretto ad affrontare le sfide mondiali, si concentra sulle soluzioni di *second best*. Le soluzioni ottimali non sono nemmeno prese in considerazione e, quando vengono evocate, sono subito scartate come utopiche.

La *global governance*, la governabilità mondiale senza il governo mondiale, è l'ideologia della conservazione nazionale nel mondo dell'interdipendenza globale. Schiere di studiosi sono quotidianamente al lavoro per dimostrare le virtù della *global governance*, come se si trattasse di un bene supremo, della panacea per i problemi del nuovo millennio. Quasi nessuno discute delle soluzioni di *first best*, cioè dei beni pubblici sovranazionali, perché nessuno osa mettere in discussione il feticcio della sovranità assoluta degli Stati nazionali. Al contrario, lo scienziato sociale dovrebbe lavorare sulla base dell'ipotesi che nel mondo dell'interdipendenza globale nessuno Stato, nemmeno una Superpotenza, può essere un sovrano assoluto. Se si accetta la frammentazione del mondo tra potenze maggiori e minori, si accetta anche l'ipotesi che il futuro del genere umano sia affidato alla bilancia mondiale del potere, o al caso, non ad governo rappresentativo della volontà collettiva.

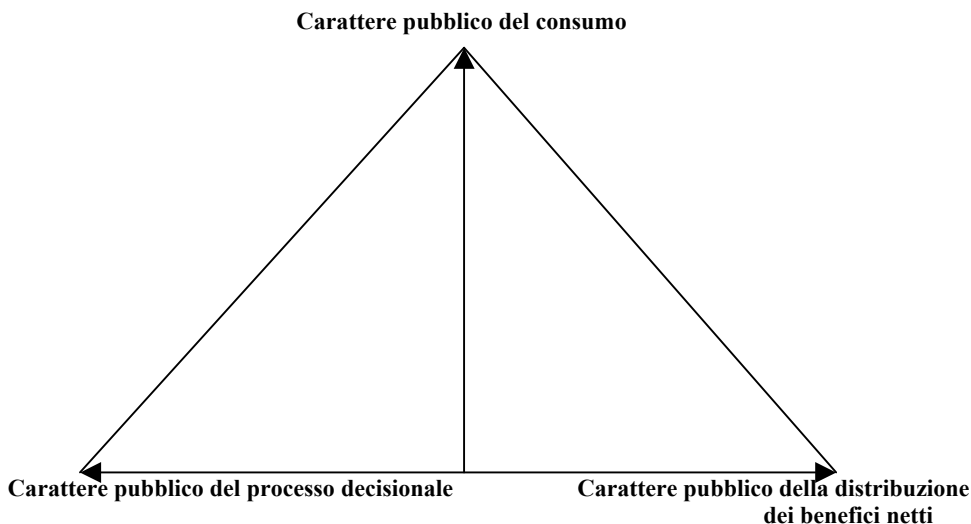
I beni pubblici globali “da esportare”

Chiudiamo sul tema dei beni pubblici globali, riprendendo il problema delicatissimo più volte affrontato: sono individuabili “situazioni di crisi” tali da giustificare interventi esterni (specialmente se violenti, ma pure talvolta di mediazione)? Alcuni elementi di risposta sono stati proposti nella lezione 19 sull'*human security* – per le ingerenze militari – e nella lezione 7 in riferimento soprattutto ai metodi di *conflict transformation*. Possiamo definire sia l'*human security* che le politiche di mediazione come *quei beni pubblici globali che appare giustificabile “esportare”*.

¹⁹ La distinzione tra i due tipi di beni pubblici può essere chiarita ulteriormente attingendo un esempio dalla storia dell'unificazione europea. Il Sistema Monetario Europeo (SME) è consistito in un accordo di cambio, per creare una zona di stabilità monetaria in Europa. I paesi partecipanti si impegnavano a mantenere i tassi di cambio delle proprie valute entro margini assegnati rispetto ad una parità centrale (ECU). Ogni paese conservava, tuttavia, la sovranità sui tassi di cambio e sulle proprie riserve. Lo SME era un bene pubblico cooperativo, di natura reversibile, come in effetti si è constatato in occasione di alcune crisi valutarie, come quella del 1992, in cui la lira sterlina e la lira italiana sono state costrette ad uscire dall'accordo. Diversa è la natura dell'Unione monetaria europea. Ogni paese ha rinunciato alla sovranità monetaria ed è stata creata la Banca centrale europea, alla quale sono state conferite le riserve nazionali. La Banca centrale europea può essere considerata come un'autorità sovranazionale in fatto di politica monetaria (ma deve naturalmente essere affiancata nelle sue decisioni da un'autorità politica di governo, ancora evanescente a causa della lentezza con cui avanza l'unificazione politica dell'Europa). Il sistema di Bretton Woods può essere considerato un bene pubblico cooperativo, che ha potuto essere creato grazie all'esistenza di una potenza egemone. Il caso del sistema di Bretton Woods dimostra con chiarezza che la cooperazione egemonica può produrre un bene pubblico del tipo *second best*: l'unificazione monetaria sarebbe più efficiente, ma nel quadro della cooperazione egemonica non si può mettere in discussione il principio della sovranità monetaria nazionale.

Appendice: alcuni riquadri classificatori

La figura posta indica tre dimensioni lungo cui un bene è pubblico: se la sua fornitura è deliberata da tutti i membri del gruppo in oggetto; se è consumato da tutti i membri; se, infine, i suoi benefici netti sono equamente ripartiti tra i membri [Kaul 2001].



Per 'carattere pubblico del consumo' s'intende la non-rivalità tra i consumatori.

Il 'carattere pubblico delle decisioni' riguarda, da parte degli *stakeholder*, quale bene pubblico produrre, come e quanto. Il terzo carattere riguarda in che modo suddividere gli oneri e i vantaggi del bene. Possiamo avere casi in cui uno o due caratteri sono 'puri', mentre due o uno sono 'impuri':

- 1) La stabilizzazione delle maggiori valute da parte del G-8 è un processo decisionale non completamente pubblico, dato che tutti gli altri Paesi ne restano esclusi, mentre sono tali sia il consumo che la ripartizione dei benefici.
- 2) Quando il WTO decide un regime commerciale multilaterale, effettua una decisione pubblica, che ha un consumo pubblico. Ma la distribuzione dei benefici non è tale.
- 3) Nel caso di un'architettura finanziaria internazionale, il consumo è pubblico, ma non completamente gli altri due caratteri.

Public good classification scheme

	Pure public	Impure public	Club	Joint products
National	Groundwater purification Defense	Waterways Transportation grids	Communication networks Irrigation systems	Civil services Education
Regional	Malaria cure Pest eradication	Immunization programs Acid rain reduction	Common markets Extension services	Peacekeeping Cleansing a lake
Global	Global warming Financial practices	Curbing organized crime Controlling disease	Ecotourist sites INTELSAT	Labor standards Forest preservation

Public goods classified by the aggregation technology

	Summation	Best-shot	Weakest-link	Weighted-sum
National	Curbing urban air pollution	Neutralizing terrorists	Protecting against insurrections	Limiting run-off pollution
Regional	Alleviating desertification	Curing malaria	Toxic waste containment	Acid rain reduction
Global	Global warming	Curing Aids	Disease containment	Nuclear accident fallout

Tassonomia dei problemi dei beni pubblici

	Local or regional	Global
Intragenerational	Tropical deforestation (soil erosion) Peacekeeping Knowledge (geoclimatic specific) Desertification Acid rain Terrorism Containment of revolution Weather forecasting Disease containment Flow pollutants Highways Forest fire suppression	Tropical deforestation (ecotourism) Peacekeeping Knowledge (basic, generic) Disease containment Flow pollutants Transnational terrorism Satellite communication networks Genetic engineering
Intergenerational	Tropical deforestation (watersheds) Ocean pollution Stock pollutants Knowledge (agricultural research) Acid rain Desertification Collapse of local ecosystems Lake and river pollution Wetlands	Tropical deforestation (biodiversity) Disease eradication Nuclear waste storage Space exploration Ozone depletion Global warming Stock pollutants Knowledge (new technologies) Overuse of antibiotics Electromagnetic spectrum Genetic engineering

Possible tools and mechanisms for financing global public goods

- Creating an international component of the allocation branch of public finance
- Restoring official development assistance spent on global public goods to its purpose of providing aid
- Including the costs of international cooperation for global public goods in the budgets of line agencies or ministries
- Creating national matching grant funds for international cooperation
- Establishing international accounts or trusts funds for global issues
- Identifying priority investment opportunities
- Establishing a broadly representative technical body to facilitate cooperation on global public goods

New tools for managing the production of public goods

- Appointing national issue ambassadors for key global public goods
- Designating a national lead agency, such as a technical ministry, for each key global public goods
- Linking foreign and domestic affairs through matrix management and integrated budgets
- Renaming foreign affairs ministries as ministries for foreign affairs and international cooperation
- Establishing implementation councils for multilateral agreements
- Creating second-generation global public policy partnerships
- Inviting high-level, issue-focused chief executive officers to lead and strategically manage public policy partnerships

Lezione 24

L'approccio della *global collective action*: Governance multilivello e multipolare

Dopo la democrazia *rappresentativa*, che cosa?

Nella lezione 23, Elinor Ostrom e gli autori a lei collegati si sono interrogati su come governare i *commons* in assenza di istituzioni 'ben conformate' e di un'autorità centrale di governo; Todd Sandler e Joseph Nye hanno ragionato su come provvedere alcuni importanti beni pubblici globali anche quando l'azione collettiva è carente o addirittura assente, mentre Guido Montani ha argomentato la subottimalità di questo approccio (realistico) e l'esigenza di non cancellare l'orizzonte (utopico?) dei beni pubblici sovranazionali.

In questa lezione esaminiamo invece il versante più 'politico' della *global collective action*: cosa rimane del 'governo dal basso' di fronte ai problemi del nostro Corso?

La democrazia *rappresentativa* è un regime politico in cui i leader debbono conquistare il potere competendo per ottenere il sostegno dei cittadini, mentre i cittadini debbono essere in grado, quando lo desiderano, di spostare il loro appoggio dai leader che detengono il potere ai loro rivali. Grazie ad un tale meccanismo, la democrazia è l'unico *metodo* di alternanza al potere senza spargimento di sangue.

Possiamo pensare – è questa la proposta, tra gli altri, di Sen e dell'UNDP – la democrazia come una *meta*-istituzione per la costruzione di buone istituzioni, dove il termine 'buono' si riferisce alla forma pacifica di realizzazione e di funzionamento¹.

Tuttavia la democrazia rappresentativa moderna esprime ormai una lunga lista di "promesse non mantenute" (Bobbio): l'autodeterminazione popolare, impedita dalla crescita delle burocrazie pubbliche; il controllo da parte degli elettori, svaporato di fronte a problemi che appaiono così complessi da poter essere maneggiati soltanto da tecnocrazie; l'autonomia della persona, minacciata dall'industria culturale e dalla manipolazione dei mass-media; l'eguaglianza in senso non formale, contrastata dal permanere di forme economiche basate su un'asimmetria dei poteri sostanzialmente arbitraria; la trasparenza dei processi decisionali, vanificata dalle pressioni lobbistiche e da altri 'poteri invisibili' (come quello criminale o quello delle élite)².

Proprio la prospettiva delle EUC, adottata in questo Corso, ci permette di vedere con chiarezza le enormi difficoltà della democrazia. Come sottolinea Zolo, il

¹ A.K. Sen, *La democrazia degli altri*, Mondadori; UNDP, *Rapporto 2002 sullo sviluppo umano: la qualità della democrazia*, Rosenberg & Sellier.

² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p.15: «Quando si vuol conoscere se ci sia stato uno sviluppo della democrazia in un determinato paese, si dovrebbe andare a vedere se sia aumentato non il numero di coloro che hanno il diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano ma gli spazi in cui possono esercitare questo diritto». Si veda anche D. Zolo, *Il principato democratico*, Feltrinelli, Milano, 1992.

compito centrale della politica sembra essere diventato, sia nei paesi sviluppati che nei PVS, la *gestione di rischi sociali*: rischi ambientali, demografici, sanitari, informativi, tecnologici, commerciali, bellici, finanziari, prodotti e riprodotti circolarmente. Per gestire le “società del rischio” appaiono sempre più necessarie elevate competenze specialistiche, irraggiungibili dal “cittadino” medio e quindi monopolio delle élite tecnocratiche. L’efficienza amministrativa, la tempestività e la sincronizzazione delle decisioni, la flessibilità e la capacità innovativa, il rigore dei controlli pubblici, sono i requisiti funzionali che le élites debbono possedere³.

Si aggiunga che con il parziale svuotamento degli Stati nazionali, davanti a rischi sociali che attraversano le frontiere, si elevano le difficoltà di creare un governo planetario di democrazia rappresentativa, analogo a quello formato entro un territorio nazionale: avremmo ‘catene di delega’ talmente lunghe e contorte da risultare inefficaci, a tutto favore di élite tecnocratiche cosmopolitiche, sostanzialmente autonome da ogni controllo popolare:

Le tre domande sulle decisioni chiave per l’economia – *chi le prende, perché e per chi* – sono ben più problematiche quando le poniamo nel contesto dell’economia globale. Qui le decisioni le prendono tanti poteri globali: i governi degli stati più potenti, le istituzioni sovranazionali, le imprese multinazionali e le società finanziarie. Sono organismi assai diversi che hanno in comune un elemento chiave: non sono mai stati eletti [nel caso dei governi, essi nominano rappresentanti esecutivi che, come tali, non sono stati eletti; ciò facilita l’aperta violazione, nelle occasioni più importanti, sia delle Costituzioni nazionali, sia del parere della maggioranza dei cittadini, come nota Revelli nel brano sotto riportato], non possono essere sostituiti e non rispondono in nessun modo a coloro che subiscono gli effetti delle loro decisioni.

Il *perché* possano decidere svalutazioni e deficit, regole e imposte, investimenti e licenziamenti dipende solo da situazioni di potere di fatto, nate con trattati internazionali e accordi tra governi per le istituzioni sovranazionali che si sono poi “fatte da sé”, o dal semplice esercizio del potere politico per gli stati più forti, o del potere economico per le multinazionali e la finanza. In ogni caso (in quasi tutti i casi) non esistono legittimità e forme di controllo democratico sulle decisioni chiave per l’economia mondiale.

La domanda sul *per chi* prendono le decisioni è ancora più interessante. In primo luogo le prendono per sé stessi, per preservare ed estendere il proprio potere. Non c’è più un blocco di soggetti sociali diversificati, localizzati su un territorio, di cui questi poteri sono espressione. Ci sono interessi omogenei di un’élite globale di tecnocrati, manager delle imprese multinazionali e di società finanziarie, slegata da radici nazionali e sociali⁴.

³ Caratterizzare la politica odierna come centrata sulla gestione dei rischi sociali, non è lontano dal connotarla come sempre più centrata sulle scelte tragiche (si veda la lezione 1). Un’importante differenza è che mentre la gestione dei rischi appare una problematica ‘neutrale’ o ‘oggettiva’ che può e forse deve essere demandata agli ‘esperti’, le scelte tragiche appartengono a ciascuno di noi, ed esprimono quindi un’esigenza intrinsecamente democratica.

⁴ M. Pianta, *Globalizzazione dal basso*, Manifestolibri, Roma, 2001, pp.57-58, parentesi quadra aggiunta. «In un contesto nel quale le decisioni fondamentali sulle questioni che attengono direttamente ai problemi della vita e della morte dei propri cittadini, della loro salute, del loro regime alimentare, delle condizioni ambientali in cui vivono siano sottratte ai diretti interessati, e demandate ad agenzie transnazionali, a tecnocratie non elettive, o a gruppi finanziari, industriali e commerciali, non ha più senso parlare di ‘democrazia’. Neppure nel significato ristretto che il termine aveva assunto nel passaggio al Novecento, sotto la pressione delle teorie elitiste: non più come ‘governo del popolo’ ma come regime politico nel quale le élites governanti vengono selezionate attraverso

Supponiamo di prendere sul serio, fino in fondo, la tesi critica più radicale: la democrazia *rappresentativa*, come metodo di controllo e di sostituzione popolare dell'élite al potere, non funziona più in "società del rischio" plasmata dalle esigenze delle EUC. Se ammettiamo ciò, possiamo o affidare i nostri destini alle élite globali, chiamate da alcuni 'la nuova borghesia', oppure provare a chiederci che cosa può sopravvivere in pratica dell'idea di un 'governo dal basso'.

Processi di *free-riding* e bilanciamento/redistribuzione dei poteri

Sondiamo quest'ultima opzione tornando al brano di Mario Pianta, laddove segnala che le 'minoranze organizzate' che gestiscono le odierne 'società del rischio' sono tante e operano in sfere diverse (culturale, politica, finanziaria, ecc.). Sta qui la prima grande risorsa sociale su cui fare leva: *il potere si limita con il potere*⁵.

La premessa realistica è proprio la logica dell'azione collettiva o del *free rider*. Dentro un gruppo (o dentro una coalizione di gruppi) vi sono ragioni per collaborare, ma spesso prevalgono le ragioni per defezionare: se questo avviene, il mio guadagno (personale in un gruppo, o di gruppo in una coalizione) diventa un indebolimento del gruppo (o della coalizione). Ciò implica che *nessuna 'minoranza organizzata' dura in eterno e si rafforza indefinitamente*. La storia documenta infiniti casi in cui un gruppo in apparenza prevaricante si rivela una "tigre di carta" davanti al conflitto asimmetrico condotto da gruppi con molti minori mezzi, e davanti all'abbandono di parte dei suoi stessi membri. (Se ci si riflette, questo argomento è complementare a quello che ha illustrato, nella lezione 22, perché il metodo della disobbedienza civile non può quasi mai funzionare: lì consideravamo che un gruppo ampio non si comporta in generale 'come un solo uomo'; qui consideriamo che perfino i gruppi più ristretti subiscono le insidie del *free riding*).

Se questa è la premessa, l'intervento politico ha un obiettivo più abbordabile e limitato. Non si tratta di 'sconfiggere' le *corporation* transnazionali o di 'annullare' l'influenza (poniamo) della Banca mondiale. Si tratta, più modestamente, di contribuire all'allestimento di un disegno delle istituzioni che faciliti sia la competizione, sia soprattutto la reciproca limitazione, tra imprese economiche o fra banche internazionali. Ad esempio, il progetto di affiancare prima, e di rimpiazzare in seguito, l'unica Banca mondiale con una pluralità di Banche regionali, va nella direzione qui suggerita.

una libera competizione per la conquista del consenso maggioritario dei rappresentati a cui debbono rispondere. Neppure nel senso, cioè, di una pura 'democrazia rappresentativa'. Ed è esattamente ciò che avviene oggi, quando istituzioni non rappresentative come il Wto, o il Fondo monetario internazionale, o la Banca Mondiale, o gli organismi direttivi delle diverse alleanze militari macroregionali e delle varie Agenzie continentali (Nafta, Asean, ma anche Commissione Europea) assumono decisioni vitali (o mortali) nel campo delle politiche alimentari, energetiche, sul regime dell'acqua, sul clima, sui saperi e la loro circolazione, ecc. O quando decisioni cruciali (come la partecipazione a una guerra) vengono prese 'di concerto' tra i vertici politico-militari-diplomatici dei diversi paesi, ignorando la volontà dei rispettivi corpi elettorali, e talvolta violando apertamente le rispettive carte costituzionali». M. Revelli, *La politica perduta*, op.cit., pp.95-96.

⁵ «Bisogna che il potere freni il potere». Charles-Louis de Secondat de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* (1748), Milano, Rizzoli, 1989, libro XI, p.274.

Nella sfera politica in senso stretto, accanto al sistema di separazione *orizzontale* dei poteri composto da legislativo, esecutivo, giudiziario e amministrativo – che, avendo sistemi di nomina e legittimità diversi, introducono pesi e contrappesi ciascuno rispetto agli altri –, occorrerebbero una divisione *verticale* tra più livelli di governo ed una divisione *territoriale* (la concorrenza tra governi subcentrali del medesimo livello, come le regioni o i comuni): ciò moltiplicherebbe ulteriormente i luoghi di mediazione e di legittimità, limitandoli e ponendoli in competizione tra loro. È questa la prospettiva suggerita dal cosiddetto federalismo concorrenziale⁶.

Date per nota la canonica concorrenza orizzontale, esaminiamo meglio la competizione verticale e quella territoriale. I cittadini valutano e confrontano il comportamento dei vari enti politici. Ad esempio, riguardo alla competizione territoriale, «i cittadini di Firenze prima di votare confronteranno le *performance* della loro giunta – nei campi di attività che loro più interessano – con quelle di comuni con caratteristiche simili, soprattutto in termini di dimensione, come Bologna, Trieste, ecc. Se Firenze perde il confronto, gli elettori saranno spinti a votare per l'opposizione; se lo vince, la giunta in carica sarà mantenuta al potere. La concorrenza verticale è altrettanto evidente. Essa presuppone che governi di livello diverso condividano le responsabilità della stessa politica (o perlomeno di parti suscettibili di confronto della stessa politica). Supponiamo che il governo nazionale si riveli assai più efficiente delle regioni o degli enti locali nella politica di intervento per le grandi calamità naturali, esso potrà essere indotto a reclamare un aumento delle proprie competenze in questo settore»⁷.

Questa logica della competizione tra molteplici modalità di governo (orizzontale, verticale e territoriale) trova l'applicazione più coerente e piena in un modello di ordine poliarchico e policentrico nel quale sia la molteplicità dei processi di *governance*, sia la pluralità delle fonti di potere, assicurino che nessun tipo di potere e nessun gruppo sociale prevalgano stabilmente. Vediamo i caratteri di questo modello, nonché le forze endogene che spingono alla sua realizzazione.

⁶ È facile rendersi conto che *soltanto un approccio federalista appare coerente con la logica dell'azione collettiva*, in quanto prende sul serio la continua possibilità che gruppi ristretti (oppure singoli individui) defezionino nell'ambito di gruppi più ampi: «Il federalismo si sta riaffermando come forza politica perché è coerente con il principio secondo il quale non esistono maggioranze o minoranze semplici, ma tutte le maggioranze sono in realtà composte da una pluralità di gruppi. Questo ha un corollario nel principio della difesa delle minoranze, che non solo prevede la possibilità delle minoranze di tutelarsi, ma spinge anche le maggioranze ad essere composite piuttosto che artificialmente semplici». Daniel J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995, p.4. Un importante contributo recente alla teoria del federalismo è stato dato da Sabel: Michael C. Dorf, Charles F. Sabel, "A constitution of democratic experimentalism", *Columbia Law Review*, march 1998, pp.270-471. *Professor of Law* alla Columbia University, Sabel ha scritto testi cruciali anche nell'ambito dell'Economia dello sviluppo e della Teoria politica. Grandi scienziati sociali come Mancur Olson, Elinor Ostrom, Charles Sabel, Frances Stewart, Bruce Ackerman o Todd Sandler – sulle cui ricerche si appoggiano queste ultime lezioni, e più in generale l'impianto di queste dispense – stanno a testimoniare come, oggi più che mai, per tentare di decifrare fenomeni quali le EUC non si possa restare confinati entro uno steccato disciplinare.

⁷ Giorgio Brosio, *Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994, pp.110-111. Gli autori di riferimento in questa letteratura sono André Breton e Pierre Salmon.

La governance

Il concetto di *governance* globale non è sinonimo di quello di governo. Indica l'attuazione di norme e l'esercizio del potere su scala mondiale da parte di Stati, organizzazioni religiose, imprese economiche, organizzazioni governative e non governative, movimenti collettivi, comunità locali, comunità epistemiche (qual è l'accademia internazionale).

Protagonisti della *governance* sono quindi, accanto allo Stato, il settore privato e la società civile.

A differenza di una struttura di governo, la *governance* include anche (e talvolta soprattutto) istituzioni e regimi informali che hanno il potere di garantire il rispetto sia delle regole, sia di accordi informali che individui e istituzioni ritengono nel loro interesse.

«La prospettiva è quella di una *governance nel* mondo, piuttosto che di una *governance del* mondo. La seconda comporta un'autorità centrale che governa, un'implicazione priva di basi fattuali. La prima suggerisce configurazioni di *governance* ovunque essere possano collocarsi – in comunità, società, organizzazioni nongovernative e nelle relazioni internazionali. Esaminare la *global governance* equivale a tracciare i vari modi in cui i processi di *governance* sono aggregati»⁸.

«Il modello contemporaneo di globalizzazione è sempre più associato ad un sistema di *governance* a più livelli [...]. Si è realizzato uno spostamento dal piano del 'governo nazionale' a quello della *governance* globale a più livelli [...]. Esiste una struttura istituzionale che comprende elementi di *governance* locale, nazionale, regionale e globale. Ai diversi livelli le singole comunità continuano (anche se spesso in modo imperfetto) ad esistere, ad essere protette e rappresentate. I loro interessi collettivi richiedono tuttavia, se vogliono trovare sostegno ed essere adeguatamente promossi, strategie multilaterali e, sul piano domestico, adattamento a livello locale e nazionale» (Held-McGrew).

Siamo pertanto in una situazione di *world governance without world government*. Proviamo a esaminare come questa *governance* a più livelli possa misurarsi con alcune coordinate delle EUC.

La governance di diverso livello

Definiamo "area politica" un'area geografica definita, dotata di un organo di *governance* responsabile di funzioni stabilite da un'"area politica" superiore.

Alcuni dei maggiori vantaggi della decentralizzazione sono⁹:

- 1) Essa rende la *governance* più vicina al popolo, e più controllabile dal basso; i cittadini possono segnalare attraverso la 'voce' le proprie esigenze ai governanti;
- 2) Aumenta le possibilità di espressione per le minoranze;
- 3) Aumenta le possibilità di risoluzione dei conflitti;
- 4) Essendovi gravi limiti alla capacità d'amministrazione di una *governance* centrale, decentralizzando *si possono* aumentare i livelli di efficienza;

⁸ James N. Rosenau, *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p.10.

⁹ Si vedano Gordon Tullock, *La scelta federale* (1994), Franco Angeli editore, Milano, 1996; A. Fossati - R. Levaggi, *Dal decentramento alla devolution*, Franco Angeli editore, 2001.

- 5) Se le preferenze per i beni pubblici sono differenziate territorialmente, essa rende possibile soddisfare le preferenze di un maggior numero d'individui;
- 6) Essendovi un numero elevato di amministrazioni, cresce la possibilità di innovare e sperimentare nella fornitura di beni pubblici e nelle politiche svolte; ciò tanto più accade, quanto maggiore è la mobilità del cittadino da un'area all'altra (*voting with your feet*).

In riferimento alle EUC, appare importante distinguere tra:

- a) Beni i cui benefici sono uguali per tutti quelli che stanno all'interno di una certa area. È il caso della disinfezione delle zanzare contro la malaria.
- b) Beni i cui benefici diminuiscono al crescere della distanza dal luogo dell'offerta. È il caso delle misure repressive antiterroristiche.
- c) Beni i cui benefici possono venire fruiti soltanto sul luogo di produzione. È il caso di scuole e ospedali; ma è anche – se dai beni passiamo ai 'mali' – il caso delle nuove guerre.
- d) Beni i cui benefici ricadono oltre i soggetti che ne sostengono l'onere (cioè che vivono nell'area ove vige l'obbligo di finanziare il bene pubblico). È il caso del *paid-riding*, delle spese a favore dell'ambiente o di molte spese di monitoraggio dei disastri naturali.

Sulla base di questa tipologia, possiamo meglio discutere i pro e contro della centralizzazione:

Affinché una funzione politica sia effettuata a livello efficiente, occorre che la dimensione dell'area geografica entro cui essa si svolge *coincida* con la dimensione dell'area politica. Lo dimostriamo discutendo le due situazioni diverse da quella che la tesi individua:

- (i) Caso in cui l'area dei benefici è *minore* dell'area politica

Si vedano i beni di tipo (b) e (c). Consideriamo il controllo dell'inquinamento atmosferico provocato dalle imprese. Esso riguarda soltanto la parte industrializzata del territorio. Chi non risiede in quell'area sarà contrario all'introduzione del servizio e, soprattutto, a sostenerne i costi. (A meno di contrattazioni, indennizzi, commerci di voti, eccetera).

- (ii) Caso in cui l'area dei benefici è *maggiore* dell'area politica

Si vedano i beni di tipo (d). Supponiamo ora che una regione, colpita da una seria recessione, voglia espandere la propria spesa pubblica in chiave keynesiana. Essendo quell'area molto 'aperta', parte della spesa acquisterà produzioni di altre regioni, stimolandone la ripresa. In alternativa la nostra regione, dotata di poteri monetari, potrebbe espandere l'offerta di moneta; ma anche stavolta i suoi cittadini comprerebbero in larga parte beni prodotti altrove.

Abbiamo pertanto argomentato l'ottimalità del *principio dell'equivalenza tra area dei benefici e confini politici*. Sia quando si verificano 'effetti di traboccamento' dell'area politica sull'area geografica in cui il bene pubblico manifesta i suoi effetti; sia quando, al contrario, assistiamo a 'effetti di traboccamento' dell'area geografica su quella politica, appare più efficiente puntare alla loro eliminazione.

Se aggiungiamo la dimensione del governo eletto, l'efficienza economica implica la stretta coincidenza di aree concettualmente distinte, e cioè le aree in cui: a) il bene pubblico locale è utile; b) risiedono coloro che pagano il costo del bene stesso; c) appartengono gli elettori del governo locale che effettua le scelte relative al servizio. La coincidenza di queste tre aree realizza il c.d. 'principio di corrispondenza fiscale', o *fiscal equivalence*¹⁰, secondo il quale i servizi pubblici locali sono utili solo a coloro che decidono in merito, che sono anche coloro che ne pagano il costo. Se le prime due aree non coincidono, vuol dire che vi sono dei beneficiari del servizio che non pagano il servizio, oppure dei soggetti che pagano ma che non utilizzano il servizio pubblico. Se non vi è coincidenza tra le prime due aree e la terza, vuol dire che le scelte sono effettuate da rappresentanti di elettori che non necessariamente pagano il costo o traggono utilità dal servizio pubblico. In nessun caso può essere raggiunta l'efficienza economica; nel primo caso, in particolare, perché la mancata coincidenza delle due aree dà luogo a fenomeni di esternalità o 'trabocamenti' (Amedeo Fossati).

Questo principio contribuisce a spiegare, in ampia misura, perché le politiche macroeconomiche sono state fino ad oggi in prevalenza 'nazionali', e perché invece adesso tendono talvolta a diventare locali e talvolta planetarie. Prendiamo ad esempio la funzione *redistributiva* della politica economica. Se una giurisdizione locale s'impegna a favore dei poveri, crea incentivi affinché i poveri delle giurisdizioni vicine migrino in essa, mentre i suoi ricchi migrano altrove.

L'intensità delle migrazione tende a essere inversamente proporzionale alla dimensione della collettività che effettua la redistribuzione, essendo i costi di spostamento correlati alla distanza.

Se, tuttavia, le preferenze redistributive differiscono da una giurisdizione all'altra, si riapre uno spazio per le politiche locali.

Con un ragionamento simile a quello appena svolto sui migranti, vediamo come la scelta del livello di *governance* possa influenzare gli spostamenti dei flussi finanziari. Si tratta di un tema cruciale per comprendere sia la possibilità di crisi monetarie, valutarie e finanziarie; sia i limiti di politiche economiche non-globali. Supponiamo il caso di due giurisdizioni, *A* e *B*, che hanno pari livelli di servizi e di imposte e una uguale densità di industrie e di altre attività economiche. Supponiamo che i cittadini della prima vogliano aumentare la densità delle attività economiche, per avere più reddito e più posti di lavoro. Per ottenere ciò, possono ridurre le imposte sulle imprese e – dato un rigido criterio di pareggio di bilancio – ridurre i servizi da essi goduti, oppure aumentare i servizi goduti dalle imprese e le imposte da pagare. Se l'operazione riesce, la giurisdizione *A* ne trae un vantaggio netto; [essendo la mobilità del capitale più elevata di quella delle persone], con un piccolo sacrificio a livello di servizi pubblici locali [è riuscita ad attrarre investimenti finanziari esteri], ha aumentato il reddito e l'occupazione complessiva. Ma se l'aumento della densità di attività economiche in *A* è derivato da una semplice azione di trasferimento senza creazione di attività nuove, non vi è alcun guadagno netto per la collettività formata da *A* e *B*. C'è anzi il rischio che *B* reagisca per recuperare le attività che le sono state portate via, procedendo essa stessa a una riduzione di imposte, o a un aumento dei servizi alle imprese. Si può così sviluppare una concorrenza fra giurisdizioni locali, che

¹⁰ M. Olson, "The Principle of 'Fiscal equivalence': the Division of Responsibilities among Different Levels of Government", in *The American Economic Review*, 1969, n. 2, *Papers and Proceedings*, pp. 479-487.

è dannosa per esse, se non dà luogo alla creazione di alcuna attività economica addizionale (Giorgio Brosio).

Le considerazioni che precedono riguardano principalmente il versante dell'*efficienza*. Ma i livelli di *governance*, per funzionare, debbono anche godere di un *potere* (legittimo) adeguato. Ed è sotto questo profilo che sorgono le difficoltà maggiori:

In un sistema di *governance* multilivello, tutte le aree fondamentali di decisione politica (la politica di mantenimento dell'ordine interno, la politica di difesa strategica e militare, la politica della giustizia, la politica monetaria, le politiche redistributive) presentano problemi di difficile soluzione in merito a chi è legittimato a decidere e a chi deve rendere conto delle proprie decisioni, se, dove, quando, con quali modalità e a favore o contro chi deve esercitare la propria autorità. Anche nella formazione e nell'attuazione delle politiche economiche e sociali, che sembrerebbero più agevoli in virtù dell'esistenza di un insieme di organizzazioni internazionali specializzate, come si può evitare che le scelte risultino squilibrate a favore degli attori globali più forti e garantire che si realizzi una equa distribuzione di costi e benefici attraverso la politica fiscale e la politica della spesa pubblica? (Alberto Martinelli)¹¹.

Verso un ordine poliarchico e policentrico?

Un'approccio più gradualista e realistico – rispetto a quello della democrazia cosmopolitica (lezione 20) – propone un *modello poliarchico e policentrico*, quale espressione delle strategie di molti attori diversi. Esso «non trascura la persistente centralità degli stati nazionali, ma tende a sviluppare la democrazia sia al di sopra di essi, mediante la formazione di unioni sovranazionali come l'Unione Europea, sia al di sotto mediante lo sviluppo delle autonomie locali, sia lateralmente, mediante la crescita delle organizzazioni non governative, dei movimenti e di altre componenti di una società civile globale» (Martinelli). Mentre dunque la democrazia cosmopolitica appare l'orizzonte utopico di riferimento, in questo modello si ipotizza un percorso di avvicinamento lungo più tappe, di cui la prima dovrebbe riguardare il progressivo superamento e la graduale conciliazione degli interessi nazionali all'interno di unioni sovranazionali nelle varie regioni del mondo (con paesi-guida: oltre agli Usa e alla UE, la Cina, l'India, il Brasile, l'Egitto, la Turchia, il Sud Africa, forse la Nigeria). Accanto a questo asse centrale, dovrebbero potenziarsi organizzazioni internazionali, ONG del mercato e della società civile internazionale, forme locali di democrazia partecipativa, per instaurare un equilibrio dei poteri multipolare e multilivello.

Dieci processi già in atto sospingono verso una *governance* multipolare e multilivello. (Un'avvertenza: la classificazione che qui si propone ha carattere idealtipico. Ciò significa che ciascun attore viene inquadrato *a livello teorico* una sola volta per quella che si valuta essere la sua funzione prevalente; ma significa anche che lo stesso attore può figurare *a livello empirico* nell'ambito di più di uno

¹¹ Se, anziché un sistema di *governance*, siamo davanti ad un sistema di governo, la difficoltà può venire attenuata da un Patto costituzionale che stabilisca i termini della divisione verticale e territoriale dei poteri, nonché da una Corte impegnata a sciogliere i casi controversi.

dei processi. Questa difficoltà scaturisce dall'intreccio stesso dei processi che stiamo considerando, i quali, come osserva Anne-Marie Slaughter, danno forma ad un «patchwork of inter-governmental, transgovernmental, and transnational global governance structures».)

[1]

Il primo processo riguarda gli organismi inter governativi.

MAGGIORI ORGANISMI INTERGOVERNATIVI

TIPI DI QUESTIONI	ISTITUZIONI DI GOVERNANCE
ECONO Commercio Crescita/macrostabilità Flussi d'investimenti Servizi Diritti di proprietà intellettuale Stabilità finanziaria Corruzione Riciclaggio di denaro Politiche per la concorrenza/pratiche restrittive Viaggi/turismo Comunicazioni internazionali Standard di produzione internazionali	MICHE WTO; accordi commerciali regionali dell'UE G8; OCSE; FMI; trattati fiscali Accordi bilaterali sugli investimenti Accordo bilaterale sugli investimenti; WTO (GATS) WTO (TRIPS); WIPO G8; FMI; Banca dei regolamenti internazionali Convenzione dell'OCSE per la lotta alle tangenti; Convenzione dell'ONU sulla corruzione FMI Commissione europea; UNCTAD; accordi bilaterali sulla condivisione delle informazioni IMO; ICAO; WTO (turismo) ITU; UPU; WTO International Standards Organization; Codex Alimentarius
SOC Diritti umani; tortura Diritto del lavoro Salute Sviluppo; riduzione della povertà Genocidi/crimini contro l'umanità/crimini di guerra Rifugiati Assistenza umanitaria Criminalità internazionale Mine anti-uomo Istruzione/cultura	IALI ONU; Commissione ONU per i diritti umani; CPI ILO; UNCTAD OMS; ILO; UNAIDS Banca mondiale; UNDP; UNIDO; FAO; donatori bilaterali CPI; tribunali dell'ONU per il Ruanda e la ex Jugoslavia Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati Programma alimentare mondiale; aiuti bilaterali Interpol; UNDCP; UNICRI; Commissione ONU sugli stupefacenti; Commissione ONU sulla prevenzione della criminalità e la giustizia penale Convenzione di Ottawa per la messa al bando delle mine anti-uomo UNESCO
AMB Cambiamento climatico/ozono Risorse naturali Biodiversità Rifiuti/sostanze tossiche Spazio Antartide	IENTALI UNFCCC; Protocollo di Kyoto; GEF; Protocollo di Montreal FAO; UNCLOS; CSD; 217 AEM CBD; CITES; Convenzione di Ramsar sui terreni paludosi Convenzione di Basilea sui rifiuti pericolosi; Convenzione di Londra sulle discariche Trattato sulla Luna Convenzione sull'Antartide
RELATIVE Aggressioni tra Stati Prevenzione/soluzione dei conflitti Terrorismo Sicurezza energetica Non proliferazione delle armi di distruzione di massa	ALLA SICUREZZA Consiglio di sicurezza dell'ONU; NATO Consiglio di sicurezza dell'ONU Interpol International Energy Agency ONU; IAEA; CTBTO; OPCW

Un secolo e mezzo fa c'erano solo una o due conferenze o congressi interstatali all'anno; oggi il loro numero ammonta a oltre 9.000 all'anno. I governi nazionali sono sempre più vincolati da una serie di sistemi di *governance* a diversi livelli – e non è facile controllarli tutti, e meno che meno porsi alla loro guida. Le politiche estere e interne sono ormai permanentemente connesse, rendendo sempre più complessi il coordinamento e il controllo della *policy* governativa. Negli ultimi cinque decenni si è sviluppata una ragnatela sempre più fitta di accordi multilaterali, istituzioni, sistemi normativi e reti di *policy*, che investe e regola molti aspetti della vita nazionale e transnazionale, dalla finanza alla flora e fauna. Naturalmente, questo complesso di *governance* globale in evoluzione è ben lontano dal costituire un governo mondiale, dotato di suprema autorità giuridica e di potere coercitivo, ma è molto più di un mero sistema di cooperazione intergovernativa. Con l'ONU al suo centro istituzionale, esso include un'ampia serie di organismi formali sovrastatali e di organizzazioni regionali, ma anche di istituzioni e reti transnazionali di *policy* che comprende funzionari governativi, tecnocrati, rappresentanti delle imprese, gruppi di pressione e organizzazioni non governative. Benché questi organismi e queste reti non abbiano il tipo di programma politico centralizzato e coordinato che caratterizza il governo nazionale, è difficilmente contestabile la sempre più ampia giurisdizione e portata del *policy-making* globale, e in particolare l'ampio ventaglio di questioni che esso tocca (si veda la tabella sopra) e la sua crescente intrusione negli affari interni degli Stati – dimostrata, ad esempio, dalle decisioni delle commissioni giudicanti del WTO sulle controversie commerciali. Quali che siano i suoi limiti e le sue manchevolezze, l'attuale sistema di *governance* globale è un'importante arena “nella quale si svolgono le lotte per la ricchezza, il potere e la conoscenza” (Murphy)¹².

[2]

Fin dal secolo XIX – è il *secondo processo* – esiste un'ampia gamma di accordi volontari e convenzioni (i “regimi internazionali”), negoziati da governi nazionali e da rappresentanti degli interessi organizzati: abbiamo patti multilaterali, impliciti o espliciti, per regolare risorse comuni (*commons*) che appartengono a tutti e a nessuno in particolare, come gli accordi sulla pesca d'alto bordo e le orbite satellitari; oppure per coordinare attività la cui promozione interessa tutti e non danneggia alcuno, come il sistema britannico del libero commercio basato sul *Gold Standard* che diffonde la clausola di non discriminazione commerciale, la pratica delle conferenze multilaterali, i trasporti, la posta, il principio di extraterritorialità alla base della creazione di ambasciate, le strategie antitrust, oppure per eleggere “arbitri” in grado di fornire informazioni *super partes* a tutti, come le agenzie di valutazione Moody's e Standard and Poor.

I “regimi internazionali” includono principi, norme, regole e procedure decisionali intorno alle quali convergono le aspettative dei partecipanti. Anche qualora essi siano imposti dagli stati più potenti, come accadde nel negoziato che diede forma ai regimi commerciali e monetari postbellici di Bretton Woods o come è successo nel 1994 per la nascita del WTO (l'organizzazione mondiale del commercio), può risultare che siano benefici per tutti: infatti «è improbabile che i regimi che governano un'economia internazionale liberale rappresentino gli

¹² David Held, *Governare la globalizzazione* (2004), Il Mulino, Bologna, 2005, pp.108-112.

interessi della potenza dominante e nient'altro; essi devono soddisfare almeno in qualche misura gli interessi di tutte le importanti potenze economiche, in caso contrario non funzionerebbero né sopravviverebbero a lungo. I principali partner commerciali degli Stati Uniti erano soddisfatti del regime commerciale postbellico e, in effetti, ne trassero giovamento più degli stessi Stati Uniti»¹³.

[3]

Un *terzo processo* è individuabile nel reticolo (in parte già esistente, e in parte embrionale) di unioni sovranazionali, tra cui oggi l'Unione Europea è la più importante¹⁴.

Si tratta, in generale, di *processi di federalizzazione* di una comunità politica, «vale a dire il processo attraverso il quale un certo numero di organizzazioni politiche separate, siano esse stati o altri tipi di associazioni, partecipa ad un accordo per trovare soluzioni, adottare politiche in modo concorde, prendere insieme decisioni riguardanti problemi comuni. O, in alternativa, il processo attraverso il quale una comunità politica precedentemente organizzata in modo unitario, si differenzia in un numero di comunità politiche separate e distinte, dà vita ad un nuovo assetto istituzionale nel quale le comunità differenziate, ora organizzate in modo separato, divengono in grado di risolvere autonomamente quei problemi che non sono più condivisi»¹⁵. Le relazioni federali scorrono lungo un *continuum*: dalla minore unità delle “leghe” (che collegano durevolmente comunità che restano distinte, come il Commonwealth britannico o la NATO) e delle “confederazioni” (che vincolano soggetti che, pur unendosi mediante un patto, non rinunciano alla loro sovranità, come i Cantoni svizzeri), fino alla maggiore unità dei governi federali (organizzati mediante una Costituzione suprema e rigida; una distinzione delle competenze tra livelli di governo garantita dalla Costituzione; una Corte per la soluzione dei conflitti tra i livelli di governo; una Camera che rappresenta le comunità federate)¹⁶.

¹³ Robert Gilpin, *Economia politica globale. Le relazioni economiche internazionali nel XXI secolo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2003, p.91.

¹⁴ Si tratta di varie unioni sovranazionali e multiculturali, che spesso esordiscono come unioni commerciali: l'Asean (Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico), la Comunità degli stati indipendenti postsovietici, il Consiglio di Cooperazione del Golfo degli Stati della penisola arabica, l'Ecovas (Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale), la Lega Araba, la North America Free Trade Association, il Mercosur (Mercato Comune dell'America del Sud), il Patto Andino, la Sadc (Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale), l'Unione doganale dell'Africa australe, oltre alla citata Unione Europea.

¹⁵ Carl J. Friedrich, “Teoria e pratica del federalismo internazionale” (1964), in Id., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Il Mulino, Bologna, 2002, p.265.

¹⁶ «The variety of arrangements extant includes: 1. Federations: there are 23 formally federal systems in the world today. 2. Confederations: of these are three actual ones in existence and three others de facto; the European Union is the prime example. 3. Decentralized unions in which there is regional or local functional autonomy or which are divided into historic provinces with autonomous municipal powers (e.g., the Netherlands). 4. Feudal arrangements transformed (e.g., Jersey, Guernsey, the Isle of Man, Monaco, and San Marino). 5. Federacies such as Puerto Rico and the United States, or Bhutan and India. 6. Home-rule, of which there are at least two kinds: that which is unilaterally granted with local consent, as in ex-colonial situations; or constitutional home-rule, generally municipal, embodied in a constitution or charter. 7. Cultural home-rule, designed to preserve a minority language or religion. 8. Autonomous provinces or national districts (which the Communist world had developed extensively, but which also exist in countries like Nigeria). 9. Regional arrangements, both intra-national where there is

Spesso, ma non sempre, il processo inizia col trasferire porzioni della sovranità degli stati membri mediante la cessione di singole funzioni (come quando la politica monetaria viene passata ad una Banca centrale dell'unione, o come quando si riconosce un'autorità giuridica unificata).

Questo metodo dell'integrazione regionale tra Stati vicini come via alla pace, alla prosperità e alla democrazia *non* è – va sottolineato – un processo convergente verso uno “Stato (federale) mondiale”, bensì verso Unioni regionali entro cui molteplici comunità politiche locali mantengono ed anzi accrescono le proprie funzioni¹⁷.

Sia per il primo processo (i regimi internazionali) che per il secondo (la federalizzazione), il principale meccanismo sanzionatorio verso i membri defezionatori risiede nella semplice loro esclusione dall'accordo o dall'unione: a misura che chi sta dentro trae guadagni, l'*exit* costituisce una minaccia credibile, adeguata e non violenta.

[4]

Il *quarto processo* si colloca al livello delle “(micro)regioni di una nazione”, da non confondere col termine, poco sopra usato, di “(macro)regione quale area plurinazionale”.

Di fronte all'erosione della capacità di regolamentazione dello Stato sovrano, le (micro)regioni diventano sedi d'iniziativa amministrative e attività politiche locali, quasi indipendentemente dal livello politico immediatamente superiore. Esse spesso hanno relazioni dirette coi rappresentanti delle Unioni multinazionali, scavalcando quindi lo Stato. I governi locali, o microregionali, promuovono l'innovazione tecnologica, la formazione dei lavoratori, le ricerche di mercato, l'attività di esportazione, la condivisione dell'informazione, le politiche di sviluppo.

regional decentralization as in Italy and Spain, or trans-national, such as the kind of regional functional arrangements in the Upper Rhine Valley. 10. Customs unions, an old-fashioned device that has taken on new meaning, particularly in southern Africa. 11. Leagues based upon common national or cultural ties, such as Benelux, the Nordic Union, or the Arab League. 12. State-diaspora ties, such as those that link the Jewish people the world over or those of India that link the union's constituent states and their diaspora communities in other parts of the country or outside. 13. Extra-territorial arrangements or enclaves -- Egypt and the Sudan have a fairly elaborate system of enclaves on their borders. 14. Condominiums, such as Andorra, which has been functioning under joint rule for 700 years. 15. State structures functioning through autonomous tribes: Afghanistan has such a two-tier system. Recently one party captured the state structure but has not been able to deal with the autonomous tribes and consequently brought the country to civil war. 16. Consociational arrangements of two kinds: equal pillars (e.g., Belgium) or ethno-religious communities in rank order, some of which are dominant and others subordinate». Daniel J. Elazar, “Federal Systems of the World” (1994), <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>

¹⁷ «Solo pochi anni fa vi era la convinzione che gli stati costitutivi dei sistemi federali maturi avrebbero ridotto il proprio ruolo allo status di municipalità, mentre i governi federali avrebbero acquistato sempre maggior potere. Se i sistemi federali esistessero in un vuoto, ciò avrebbe potuto effettivamente avvenire, ma in un mondo sempre più complesso, le tendenze internazionali hanno operato per rafforzare il ruolo di quegli stati, nella loro qualità di rappresentanti di particolari popoli o “pubblici”. Questo perché gli stati costitutivi si sono dimostrati in grado di mobilitare risorse in modo più efficiente rispetto alle società più grandi delle quali fanno parte, o anche perché riescono ad articolare meglio gli interessi particolari alla ricerca di espressione». Daniel J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995, p.215.

Inoltre, «le economie regionali funzionano come entità organizzate in cui i vantaggi competitivi e il destino economico di ciascuna singola impresa sono strettamente legati ai vantaggi competitivi e al destino economico dell'intero aggregato di imprese locali»¹⁸. «Lungi dal presentarsi come un insieme di flussi che si incrociano in modo più o meno aleatorio, l'economia mondiale si organizza ormai come "economia d'arcipelago" che collega orizzontalmente tra loro delle zone di attività estremamente concentrate. Le grandi metropoli mondiali, in particolare, attirano a sé una parte sempre più importante dei flussi e delle attività. [...] Inoltre, la vitalità di molte città europee medie e piccole, e il dinamismo di alcune società locali a volte mal dotate di risorse "geografiche", ma che possiedono un grande potenziale di cooperazione interna, mostrano in modo evidente che il territorio come attore socioeconomico non è una realtà in via di estinzione»¹⁹. Addirittura, probabilmente le linee di demarcazione territoriale che appaiono decisive nella globalizzazione corrono lungo alcuni territori *microregionali*, che rappresentano il cuore pulsante delle *macroregioni*²⁰.

[5]

Un *quinto processo* consiste nelle difficoltà, da parte dello stato-nazione più forte, a mantenere una strategia egemonica:

I costi di mantenimento dell'ordine mondiale tendono a crescere per la potenza egemone più rapidamente dei benefici e della connessa capacità di finanziarli. In fasi di espansione del ciclo economico l'economia americana è in grado di attrarre ingenti investimenti esteri che finanziano il grande debito del bilancio federale e di conservare a un dollaro forte lo status di moneta sovrana, ma in fasi come quella attuale di crescita economica modesta, ingenti spese militari e debolezza del dollaro, si verifica un certo ridimensionamento del potere americano a favore dell'Unione Europea e della Cina. Ancor più rilevanti dei limiti economico-finanziari della potenza americana sono i limiti politico-culturali; il rovescio della medaglia della capacità di attrazione degli Stati Uniti per i suoi successi è rappresentato dai sospetti e dalla ostilità che suscita in larga parte del mondo, fino alla opposizione radicale che incontra fra i fondamentalisti islamici (Martinelli)²¹.

Che dunque gli Usa vengano affiancati da stati come Unione Europea, Russia, Cina, India, Brasile, Sud Africa e qualche altro, capaci, nell'ambito della regione in cui sono centrali, di svolgere funzioni egemoniche non subalterne, è un esito di

¹⁸ Allen J. Scott, *Le regioni nell'economia mondiale* (1998), Il Mulino, Bologna, 2001, p.199. Si vedano anche i lavori di Michael Storper,

<http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/storper/Downloads.htm>

¹⁹ Pierre Veltz, "Economia e territori: dal mondiale al locale", in Paolo Perulli, a cura di, *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, pp.128-129 e 135.

²⁰ «L'Italia settentrionale; il Baden-Würtemberg; il Galles; San Diego/Tijuana; Hong Kong/Cina meridionale; Silicon Valley/Bay Area; Pusan (all'estremo sud della penisola coreana) e le città di Fukuoka e Kitakyushu nel nord dell'isola giapponese di Kyushu. A queste zone si aggiungono il cosiddetto Growth Triangle di Singapore, Johor (lo stato più meridionale della Malaysia) e le vicine isole Riau appartenenti all'Indonesia; il Research Triangle Park nel North Carolina; la regione francese del Rodano-Alpi, che gravita su Lione; la regione della Linguadoca-Rossiglione, attorno a Tolosa, città strettamente collegata alla Catalogna; Tokyo e le zone circostanti; Osaka e la regione di Kansai; l'isola di Penang in Malaysia; e anche l'emergente Greater Growth Triangle, che attraverso lo Stretto di Malacca congiunge Penang, Medan e Phuket in Thailandia». Kenichi Ohmae, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996, pp.129-130.

²¹ Sulla fragilità economica degli Usa, si veda la nota 43.

medio periodo che non sembra privo di realismo. Probabilmente, l'evoluzione della guerra in Iraq ed in Medio Oriente saranno fra i fattori cruciali nell'orientare i vari attori in gioco, a favore delle tentazioni unilateralistiche o di più ampie forme di collaborazione e di bilanciamento dei poteri.

[6]

Un *sesto processo* consiste nell'emergere, pur contrastato, di "potenze civili", le quali non solo non hanno l'intenzione, ma pure non sono in grado, per ragioni storiche o strutturali, di divenire classiche potenze politico-militare che ammettono tra i loro mezzi la guerra.

Al riguardo, consideriamo anzitutto una regolarità empirica largamente riconosciuta: le liberaldemocrazie non si fanno la guerra tra loro (sebbene fanno guerra, anche di segno imperialista, a regimi non-democratici). Perché succede? Forse la principale ragione sta nella limitazione di ciascun potere da parte di altri poteri: «poiché le democrazie dispongono di un meccanismo per il trasferimento [pacifico] del potere entro un paese, non sorprende che esse debbano averlo a livello internazionale. Il fatto è che in un regime democratico il diritto di entrare in guerra è condiviso (trasferito parzialmente) fra l'esecutivo ed il legislativo (nel modello degli Stati Uniti), oppure fra il primo ministro ed il parlamento (nei sistemi parlamentari). Questo significa che nessun soggetto può unilateralmente spezzare un impegno assunto, e che a sua volta ciò rende più credibile l'impegno stesso all'esterno della nazione. Per dirla in modo semplice, le democrazie esprimono un meccanismo che *conferisce credibilità alla loro promessa di non attaccare un avversario*»²².

Passiamo adesso al caso odierno della UE. Qui forse abbiamo qualcosa in più: oltre a non dichiarare guerra ad altre democrazie, i paesi UE possono diventare una "potenza civile". Infatti: 1) Le istituzioni comunitarie e la *routine* della cooperazione tra Stati garantiscono la pace in Europa occidentale dal 1945 attraverso l'integrazione economica e sociale; 2) Rispetto alle tendenze omologatrici della globalizzazione, in Europa appare condiviso un modello sociale basato sulla coesione sociale, con un ruolo attivo degli attori sociali organizzati, e con sistemi relativamente generosi di *Welfare State*; 3) L'allargamento della UE fino a 35 paesi (compresa l'intera penisola balcanica) nel giro di un decennio, esercita una forza di attrazione che spinge i candidati al rispetto dei diritti umani e a convergere sullo stesso sistema di regolazione; 4) Gli accordi di partnership con paesi limitrofi si traducono in dialogo politico, cooperazione economica, comunità giuridica; 5) A livello planetario, la UE ha raggiunto o superato gli USA come potenza economico-commerciale-monetaria, e ciò la porta di fatto a condurre una propria politica estera; 6) La UE coltiva il multilateralismo come un valore in sé; 7) La UE promuove accordi transcontinentali (si veda dopo); 8) La UE partecipa a una decina di missioni di mantenimento della pace nel mondo. Questi fattori possono ovviamente mutare da un paese all'altro della UE a seconda del governo

²² Ronald Wintrobe, "The contest for power: human rights and economic efficiency", 2002.

in carica. Sembra tuttavia esistere in Europa una configurazione strutturale profonda dei poteri e dell'opinione pubblica tali da spingere in maniera sistematica e persistente verso un atteggiamento da "potenza civile"²³.

[7]

Un *settimo processo* riguarda la formazione di organizzazioni *transcontinentali* che puntano a rinegoziare i rapporti di potere globali. A Cancun, in Messico, nel settembre 2003 il vertice del WTO ha visto i paesi del Sud opporre un netto rifiuto alle imposizioni dei paesi del Nord (liberalizzare i loro servizi pubblici, consentendo alle grandi aziende occidentali, operanti nell'energia, nei trasporti e nelle comunicazioni, di entrare in quei mercati). È nato il G21, un gruppo di ventuno paesi – guidati da Brasile, India, Cina, Messico e Sudafrica²⁴ – con l'intento di concordare una politica comune nelle relazioni col G8 (Usa, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Francia, Italia, Canada, Russia). Il G21 ha rivendicato il diritto di proteggere le proprie industrie finché non saranno in grado di misurarsi alla pari con le imprese del Nord. Inoltre ha chiesto l'abolizione di tutte quelle misure, come le sovvenzioni dei paesi del Nord alle loro agricolture altamente meccanizzate, che di fatto ostacolano le esportazioni dei beni agricoli e tessili dal Sud²⁵.

Anche la UE «ha elaborato una nuova dimensione delle relazioni internazionali, anzi più precisamente intercontinentali: l'*interregionalismo*. Si tratta di nuove strutture di cooperazione e partenariato inclusive delle dimensioni commerciale, economica, culturale e politica. Alcuni esempi: la cooperazione e il dialogo politico tra UE e America Latina, tra UE e Asia dell'Est (ASEM), la Convenzione ACP, con 75 tra i paesi più poveri del pianeta e il processo euromediterraneo lanciato nel 1995 a Barcellona» (Mario Telò).

[8]

Un *ottavo processo* è quello della *sorveglianza orizzontale multilaterale*. Anziché un governo sovranazionale, si tratta di mettere in campo meccanismi quali la *peer review* ('esame ad opera dei pari grado'), che indica un sistema di sorveglianza multilaterale nel quale i membri di un'organizzazione sottopongono le proprie azioni (politiche) al vaglio degli altri membri. L'OCSE (Organizzazione

²³ Mario Telò, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Bari, 2004, specie pp.60-67.

²⁴ Il gruppo include altresì Argentina, Bolivia, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egitto, El Salvador, Filippine, Guatemala, Pakistan, Paraguay, Perù, Thailandia e Venezuela. Il G21 non va confuso con il G20, composto dai paesi del G7 più i paesi considerati come "mercati emergenti".

²⁵ Il caso del concorrenza sleale americana sul cotone è emblematico. Il governo degli Stati Uniti sostiene con 3 miliardi di dollari all'anno i suoi 25.000 ricchi agricoltori cotonieri, che così possono vendere a bassi prezzi in tutto il mondo, arrecando danni gravissimi agli oltre dieci milioni di contadini dell'Africa occidentale. (Il cotone rappresenta il 60% delle esportazioni dei paesi del Sahel – Burkina Faso, Ciad, Mali – già insidiati dalla desertificazione). Ma l'Europa non è da meno. Nei paesi UE lavora in agricoltura solo il 2,3% della popolazione attiva, ma i governi concedono alla loro agricoltura circa 300 miliardi di euro all'anno sotto forma di sussidi. Queste sovvenzioni hanno effetti perversi sia sui mercati europei, perché mantengono i prezzi degli alimentari alti a danno dei consumatori, sui sui Paesi del Sud, impedendo che le derrate agricole di quei Paesi possano essere vendute sui mercati mondiali. Una mucca europea dispone di sussidi pari a due euro al giorno, meno del reddito giornaliero di quasi un miliardo di persone che nel Sud del mondo soffre la fame.

per la cooperazione e lo sviluppo economico) segue questo metodo fin dalla sua istituzione nel 1961; essa però conta oggi su soli 30 membri a pieno titolo, mentre sono più di 60 i Paesi che partecipano come osservatori a differenti comitati. Inoltre il compito principale di questa organizzazione si limita a rendere disponibili dati economici, studi e previsioni macroeconomiche.

Tuttavia, nella stessa prospettiva un'importante novità è rappresentata dal NEPAD (*New partnership for Africa's development*): un'iniziativa lanciata al vertice di Lusaka dell'Organizzazione per l'unità africana del 2001. Il NEPAD impegna i paesi africani a creare le condizioni necessarie per lo sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà – pace, sicurezza, stabilità, buon governo, rispetto dei diritti umani e buona gestione economica – e sollecita i paesi industrializzati a sostenere l'iniziativa con aiuti finanziari.

Un elemento chiave è la creazione di un sistema africano di *peer review* su base volontaria, che permetta agli stessi governi africani di valutare autonomamente il progresso della democrazia e del buon governo, nonché la congruità dei progetti di sviluppo e la loro realizzazione.

[9]

Soprattutto nell'Unione Europea, ma anche a livello globale, si stanno affermando *spontaneous government networks* che sono le *agenzie informative globali*. Alcune di esse sono: European Environmental Agency, Lisbon Drug Monitoring Centre, European Agency for Health and Safety at Work, European Agency for the Evaluation of Medicinal Products e, fuori dalla EU, il Comitato di Basilea²⁶. Possiamo caratterizzare tali agenzie come «set di interazioni dirette tra sub-unità di differenti governi che non sono controllati o guidati strettamente dalle politiche dei gabinetti di quei governi» (R.O. Keohane, J.S. Nye) e che, nei casi “puri”, emergono addirittura in assenza di accordi formali espliciti tra i governi medesimi.

Esse riflettono una tendenza di fondo della politica attuale: l'esercizio del governo non tanto col *taxing and spending* e con tecniche di controllo e comando diretto, bensì con una “regolazione tramite l'informazione”, che opera tentando di cambiare il comportamento indirettamente, proponendo agli attori un'informazione nuova, credibile e di rilievo strategico che muti la struttura degli incentivi, spingendoli a ricalcolare le proprie scelte²⁷. Agenzie che usano principalmente “conoscenza e persuasione” sono meno stringenti di uno Stato tradizionale; ma, in

²⁶ Il Comitato di Basilea venne istituito dai governatori delle Banche centrali dei dieci paesi più industrializzati alla fine del 1974. I membri attuali del Comitato provengono da Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. Esso opera in seno alla BRI, Banca dei Regolamenti Internazionali, con sede a Basilea, un'organizzazione internazionale che ha lo scopo di promuovere la cooperazione fra le banche centrali ed altre agenzie equivalenti allo scopo di perseguire la stabilità monetaria e finanziaria. Il Comitato non possiede alcuna autorità sovranazionale e le sue conclusioni non hanno alcuna forza legale. Le linee guida, gli standard, le raccomandazioni del Comitato sono formulati nell'aspettativa che le singole autorità nazionali possano redigere disposizioni operative che tengano conto delle realtà dei singoli stati. In questo modo il Comitato incoraggia la convergenza verso approcci comuni e comuni standard.

²⁷ Si vedano al riguardo i contributi di Renaud Dehousse e di Giandomenico Majone.

un'era in cui domina l'economia della conoscenza, questa modalità si fa valere molto più che in precedenti periodi.

In particolare, «è immaginabile che le agenzie informative possano diventare i punti focali per i processi di risoluzione delle dispute, impegnandosi a disseminare l'informazione e mobilitare la partecipazione pubblica per bilanciare e correggere le performance governative, come nel caso della Commission on Environmental Co-operation (CEC), formatasi sotto il North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC)»²⁸.

Ovviamente, il pericolo è che queste agenzie sottraggano temi cruciali all'attenzione e alle decisioni della sfera pubblica domestica per assegnarli a gruppi di tecnocrati de-politicizzati. In letteratura vi è un acceso dibattito intorno alla valutazione di questo pericolo. Il quale esiste, ma è tanto minore quanto minore è il potere di decisione finale di queste agenzie, ossia quanto maggiore è il loro compito di mera “conoscenza e persuasione”. A questo compito, che mai è politicamente neutrale, i vari soggetti democratici sovranazionali possono infatti rispondere con le proprie conoscenze e con i propri argomenti. In questa direzione, può assumere efficacia una *strategia d'incuneamento negli interstizi* del sistema, la quale può peraltro indirizzarsi, più in generale, verso il complesso delle istituzioni inter e transnazionali²⁹. L'ipotesi è che

l'attuale sistema internazionale presenta “occasioni” per l'avvio di processi di mutamento anche strutturale. Per gli attori del mutamento non si tratta quindi di “inventare” i punti d'intervento, si tratta piuttosto d'identificarli all'interno della maglia, apparentemente serrata, delle relazioni interstatuali. Una volta compiuta – a tavolino e sul campo – l'operazione di identificazione, si tratta allora di ideare e “costruire”, queste sì, forme d'intervento le quali, più che investire l'organizzazione o l'istituzione ufficiale nel suo complesso (insomma, più che “prenderla di petto”), avranno come primo obiettivo quello di dilatare gli interstizi, i singoli interstizi, nel senso di costruire sulle loro potenzialità di partenza.

L'interstizio costituisce qualcosa di deviante o di anomalo rispetto all'identità complessiva del sistema. Sta alla capacità degli attori far emergere contraddizioni fra la logica (o la vocazione naturale) degli interstizi, che è una logica anticipatrice e innovativa, e la logica del sistema interstatuale nel suo insieme, che è una logica conservatrice, dilatare la “simbolicità” o la “esemplarità” degli interstizi e, con esse, far crescere la propria influenza e il proprio status di attori internazionali “nuovi”.

Questa strategia – che verte, come si vede, proprio su strumenti di “conoscenza e persuasione” – ha per oggetto privilegiato le agenzie informative, e per attori le Ong, ma anche le comunità epistemiche e i governi locali. I maggiori argomenti, a conforto del suo realismo, attengono a noti risultati della teoria delle organizzazioni, secondo cui queste ultime tendono ad autonomizzarsi, specialmente

²⁸ Anne-Marie Slaughter, “Global government networks, global information agencies, and disaggregated democracy”, Harvard Law School, *working paper 018*, 2002, p.29.

²⁹ Antonio Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, Franco Angeli editore, Milano, 1995⁵. Le citazioni che seguono sono tratte dal capitolo 4, alle pp.87-89, 119, 139 e 141. In Italia Papisca è da considerarsi un riferimento teorico per associazioni come Mani Tese e Pax Christi.

da parte di chi le dirige, rispetto al controllo di chi le ha formate; ed inoltre tendono ad assecondare una logica autoevolutiva, che prescinde da singoli calcoli e dalle congiunture:

In via generale, occorre tener conto del fatto che le organizzazioni internazionali, quale più quale meno, hanno una innata vocazione *evolutiva*, nel senso di tendere ad un certo grado di emancipazione dal controllo degli stati-membri. La vocazione prescinde dallo statuto costitutivo – e quindi dalla circostanza che in esso figurino o meno una norma che attribuisca “personalità giuridica internazionale” all’organizzazione –, trovando invece alimento nella prassi funzionale dell’organizzazione e nella visione tendenzialmente sopranazionalista e panumana di buona parte dei funzionari internazionali i quali, per norma, devono essere indipendenti dai rispettivi stati di appartenenza. [...] Possiamo insomma parlare di una capacità e di una volontà di *learning* di talune organizzazioni intergovernative. [...] Diritti umani e pace sono il “campo” in cui dovrebbero più intensamente interagire istituzioni universitarie, organismi e movimenti non-governativi, istituzioni territoriali regionali e locali³⁰.

[10]

Infine un *decimo processo* consiste nella lenta, timida, altamente controversa ma cruciale formazione di strumenti di una *global justice*, redistributiva e riconciliativa oltreché penale. Il 18 luglio 1998 è stato firmato il Trattato per la nuova Corte penale internazionale, entrata in funzione nel giugno 2002. Questo Tribunale per la prima volta dispone di un procuratore (formalmente) indipendente dagli Stati e prova ad amministrare la giustizia in nome dei diritti fondamentali dell’umanità. Nel marzo 2005, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato una risoluzione che deferisce gli imputati di crimini di guerra nel Darfur alla Corte penale internazionale dell’Aja. Si tratta di una svolta. Infatti in precedenza il Procuratore aveva aperto indagini soltanto in alcuni casi (Uganda, Repubblica Democratica del Congo) e solo dopo aver ottenuto che fossero questi stessi Stati a prendere l’iniziativa di deferire alla Corte crimini commessi nel loro territorio. Adesso, per la prima volta, l’Onu autorizza l’intervento della Corte nei confronti di uno Stato che non ha ratificato lo Statuto della Corte. Si prevede inoltre che la Corte tenga i suoi processi non già all’Aja, bensì in Africa. Restano molti limiti. Ad esempio, il Procuratore non dispone di una polizia giudiziaria internazionale che possa procurargli i testimoni; deve soggiacere al parere del paese in cui quei testimoni stanno, o attendere che l’Onu obblighi quei paesi.

Ulteriori processi di *global justice* potrebbero accadere su altri fronti – dall’accesso ai farmaci anti-Aids all’instabilità finanziaria – e numerosi soggetti

³⁰ Aggiunge Papisca che, tuttavia, «l’incuneamento interstiziale non può, da solo, cambiare la logica statocentrica. Il sistema interstatale è talmente forte e il transnazionalismo organizzato è ancora così eterogeneo, che il primo può reagire con provvedimenti che apparentemente valorizzano il secondo (riconoscimenti formali, sovvenzioni finanziarie) ma che, nella sostanza, tendono a cooptarlo e ad integrarlo in ruolo subalterno all’interno del preesistente sistema. [...] Occorre pertanto promuovere anche attività] propriamente “costituenti”, da attuarsi in via completamente autonoma rispetto alle precedenti strutture d’autorità statuali e interstatali. [...] Anche la Costituente, come la strategia d’incuneamento interstiziale, è *più processo che istituzione*, è un movimento popolare transnazionale».

sociali, pubblici e privati, spingono in tale direzione (lo si è visto nelle lezioni sulle crisi finanziarie e sulle epidemie).

I *dieci processi* appena menzionati sono ovviamente tendenziali, reversibili e dal segno indeterminato. Possono cioè affermarsi troppo debolmente, regredire o addirittura invertirsi. È importante sottolineare che si tratta in ogni caso di *forze storiche endogene effettive*, non di pii desideri o di nobili idealità. A misura che tali forze dovessero rivelarsi adeguatamente sistematiche e persistenti, una pluralità di aggregazioni – per ipotesi non subalterne l’una all’altra, altrimenti ricadremmo in una configurazione “imperiale” – alimenterebbe il mutuo interesse a limitare la discrezionalità di ciascuno e ad accettare alcune istituzioni condivise.

L’importanza dei dieci esaminati viene offuscata da un’abitudine intellettuale: ritenere che un governo o anche una *governance* possano funzionare solamente se pervengono a decisioni unitarie.

Questo convincimento corrisponde ancora alla realtà istituzionale presente nella generalità dei Paesi. Ma non è stato sempre così e non è necessario che sia così. Anzi a livello planetario non sarebbe utile che fosse così. La riflessione politica ha insegnato che, specie nelle epoche soggette a grandi trasformazioni di cui non si intraveda con chiarezza lo sbocco, la forma di governo più adeguata è quella in cui siano compresenti più poteri effettivi, tutti in posizione di reciproca indipendenza ed autonomia (principio dei *checks and balances*). La prevalenza di un potere sugli altri esporrebbe al pericolo di decisioni che o blocchino le innovazioni o vi imprimano un’accelerazione che risulti troppo rapida e perciò non sostenibile. Questo è il pericolo presente nell’attuale situazione del mondo. Pericolo da paventare, e quindi da evitare, perché gli errori, se commessi, coinvolgerebbero il pianeta nel suo insieme e non, come in ogni altra situazione storica precedente, una sua singola limitata parte³¹.

Insomma, «messa da parte l’idea semplicistica secondo la quale una forte autorità sovranazionale sarebbe la soluzione di tutti i problemi dell’umanità, si tratterebbe di recuperare figure istituzionali e principi normativi meno forti e cioè meno ispirati ad una concezione giacobina e centralista dell’ordinamento internazionale. Preso atto dell’impotenza delle istituzioni universali, occorrerebbe rivalutare la negoziazione bilaterale e multilaterale fra gli stati, nel contesto di nuove forme di equilibrio internazionale che si fondino su una pluralità di aggregazioni macro-regionali»³². Questa prospettiva appare realistica: gli stati per un verso cederebbero soltanto il minimo delle proprie funzioni, mentre per l’altro

³¹ Giuseppe Guarino, *Il governo del mondo globale*, Le Monnier, Firenze, 2000, p.253.

³² Danilo Zolo, “Le correnti di decomposizione della società internazionale”, nel sito *Jura Gentium* all’indirizzo <http://dex1.tsd.unifi.it/juragentium/it/> «Pur senza negare in assoluto l’esigenza di una esplicita produzione di norme, andrebbe sottolineata la funzione che i processi consuetudinari, consensuali e pattizi svolgono nella formazione del diritto internazionale. [...] I comportamenti difformi dalle regole sottoscritte vengono in varie forme sanzionati, senza tuttavia far ricorso all’uso della forza militare [...]. I “regimi internazionali” stabiliscono frames di responsabilità giuridica consolidando apparati di norme generali, di regole specifiche e di procedure che hanno lo scopo di disciplinare l’interazione fra gli attori, di definirne i diritti e di indirizzarne in vario modo i comportamenti. In condizioni di elevata complessità e interdipendenza dei fattori internazionali la negoziazione multilaterale è dunque una fonte decentrata di produzione e di applicazione del diritto che è efficace nonostante l’assenza di funzioni normative e giurisdizionali centralizzate». D. Zolo, *I signori della pace*, Carocci, pp.141-142, corsivo aggiunto.

coltiverebbero un bilanciamento reciproco, fondato a sua volta sulla forza relativa delle macroaree regionali. Essa riprende una saggezza antica ancora attuale: «Le alternative all'equilibrio di potenza (*balance of power*) sono l'anarchia universale o il dominio universale. Una breve riflessione mostra che l'equilibrio di potenza è preferibile alla prima; e non siamo ancora convinti che il secondo sia così preferibile da sottometterci ad esso»³³.

APPROFONDIMENTO: L'AFFERMAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA COME "POTENZA CIVILE"

Dagli anni '90 l'Unione Europea ha subito processi di trasformazione interna che hanno avuto effetti importanti anche sulle relazioni tra quest'area ed il resto del mondo. L'esperienza di integrazione regionale dell'UE non trova esempi simili in nessun'altra regione, eppure rappresenta un modello teoricamente esportabile.

UE: fattori di integrazione

La solidarietà, elemento base per libertà ed uguaglianza, costituisce il valore più importante nella costruzione dell'identità europea. Questo valore, elaborato nei secoli dal pensiero cristiano, dal liberismo sociale e dal pensiero socialista, ha portato alla istituzionalizzazione dell'idea di Stato nazionale come Stato sociale: l'idea cioè che lo Stato possa "organizzare o contribuire a facilitare l'emergere di una maggiore giustizia sociale".

Quattro principali fattori sociali, economici e culturali hanno fondato le pratiche di giustizia sociale:

1) *I sindacati e le associazioni di massa*: in Europa si differenziano dai sindacati del resto del mondo per l'alto numero di iscritti e per l'atteggiamento da "attore politico e sociale" più che da mera *lobby* economica. I sindacati organizzano la solidarietà in due modi: a) promozione dell'associazione tra classi sociali; b) stimolo alla negoziazione tra le classi sociali.

2) *Il pensiero sociale cristiano*: l'opera della Chiesa e delle encicliche papali³⁴ hanno mosso le élites economiche alla promozione di un'"economia sociale di mercato" nella quale integrare capitalismo e attenzione a politiche sociali.

3) *Il pensiero social liberale*: dalla situazione di povertà di fine Ottocento fino alla crisi del '29, emergono con chiarezza i problemi generati da un *laissez faire* che nuoce non solo alle classi più povere. Il pensiero keynesiano si diffonde proponendo l'idea di *Welfare*.

4) *Il sistema di Welfare*: si sviluppa come relazione tra potere pubblico democratico, capitalismo liberale e partecipazione solidale, con l'obiettivo di creare un "capitalismo europeo non solo più giusto, ma anche più efficiente di quello americano".

La nozione di "potenza civile" dell'Unione Europea

Si può affermare che una potenza è "civile" solo contrapponendola a potenze caratterizzate dalla forza politico-militare. Gli USA rappresentano l'esempio più evidente di potenza che non solo investe nella spesa militare una quota spaventosa di denaro pubblico (circa 400 miliardi di dollari), ma utilizza deliberatamente la propria potenza militare per mantenere ed espandere il proprio ruolo a livello internazionale. L'Unione Europea, invece, si caratterizza per l'alta spesa in *Welfare*, elemento che non solo la rende "civile" all'*interno* dei singoli Stati membri, ma influenza necessariamente anche la relazione *tra* gli Stati membri, fino all'atteggiamento di questi ultimi nelle *relazioni internazionali*. Una democrazia che non affida ad alcun soggetto singolo il potere di disporre della forza, rende l'utilizzo di quest'ultima una minaccia credibile ma difficilmente attuabile.

³³ Martin Wight, *Power Politics* (1946), London, Royal Institute of International Affairs, 1978, pp.184-185.

³⁴ *Rerum novarum* (1891) e *Quadragesimo anno* (1931)

Dal 1945 ad oggi si può affermare che gli Stati Europei hanno eliminato la guerra come forma di risoluzione dei conflitti all'interno dell'area. Ovviamente questo ha comportato la rinuncia di parte della sovranità degli Stati a favore dell'Unione. Dal Patto di Roma del '57 (che trasforma i principi di sovranità dello Stato che erano alla base della pace di Vestfalia dal 1648) si è giunti al Trattato di Maastricht del 1992, rafforzato ora dalla Costituzione Europea.

Il 1 maggio 2004 ha segnato l'entrata nell'Unione di 10 nuovi Paesi, portando così il numero complessivo a 25. Il processo di allargamento dell'Unione dovrebbe raggiungere il numero di 35 paesi nel prossimo decennio. Nella sua opera di attrazione come area economica e politica, l'Unione induce i Paesi limitrofi a migliorare il proprio assetto istituzionale (stabilità economica, politiche sociali, rispetto dei diritti umani, parametri sindacali, ecc.) per potervi entrare in comunicazione. Consideriamo le FTA³⁵ create dagli Stati Uniti: queste unioni coinvolgono aree regionali ampie quanto l'Unione Europea, ma pongono attenzione solo all'aspetto di liberalizzazione economica: gli USA non creano istituzioni comunitarie per lo sviluppo dell'area, si limitano ad instaurare relazioni economiche che appaiono pertanto sempre (in misura variabile a seconda dei Paesi) squilibrate a favore degli States. Il dialogo politico ed il multilateralismo stanno invece alla base della CE/UE.

Le fasi di affermazione dell'UE sulla scena internazionale

F. Duchene in *The European community and the Uncertainties of Independence* (1973) introduce per la prima volta il concetto di "potenza civile" riferito all'Europa, sottolineandone la peculiarità di "offrire ai problemi internazionali un senso di responsabilità comune e strutture di politica contrattuale" fino a quel momento applicate solo alla politica interna.

La prima fase, seppur nel mezzo del confronto bipolare USA-URSS, è caratterizzata dall'emergere della CE come attore internazionale in grado di influenzare altri attori (non solo Stati, ma anche multinazionali, organizzazioni internazionali, ecc) tramite diplomazia e relazioni politiche.

La seconda fase nasce dall'iniziativa franco-tedesca del post-1989, ed è caratterizzata dal Trattato di Maastricht (1992) che segna la nascita della UE e l'inizio di una politica comunitaria³⁶.

Altro elemento di integrazione di questa fase è ovviamente l'avvio dell'Unione monetaria. In questi anni la UE assume sempre maggiore visibilità ed influenza sul piano internazionale e progressiva convergenza delle politiche sul piano regionale.

La terza fase è quella attuale, dove l'Unione si caratterizza per l'introduzione della moneta unica e per un ulteriore allargamento ad Est. Si presenta infatti come comunità di interessi fornita di un sistema decisionale comune, in grado di prevenire e rispondere a situazioni di crisi grazie ad un'organizzazione centralizzata basata su canali di (debole) rappresentanza e sulla possibilità di mobilitare risorse comuni. La fase attuale non è certo il traguardo finale, sicuramente viviamo ancora un periodo di transizione; l'esito futuro dipende dall'attenuarsi o meno delle tensioni anti-federaliste tuttora fortemente presenti nell'Unione, dalla sua capacità di darsi un'identità chiara ed indipendente sulla scena internazionale, dalla credibilità che saprà ispirare negli altri Paesi del Mondo. La questione ora più dibattuta riguarda l'evoluzione europea verso il cosiddetto "modello francese" dell'*Europe Puissance*, ovvero la creazione di un esercito, quindi di una potenza militare forte, in grado di presentarsi come polo alternativo a quella americana.³⁷ L'Unione Europea

³⁵ Free Trade Area, zone di libero commercio, ad esempio NAFTA (North America Free Trade Area) stipulato nel 1989 col Canada ed esteso 5 anni dopo al Messico.

³⁶ Viene creata la PESC: Politica Estera e di Sicurezza Comune.

³⁷ L'*Europe Puissance*, come formulata da Hedley Bull negli anni '80 in "Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms?", prevedeva la costituzione di una potenza nucleare nonché fedeltà alla NATO. Ovviamente essa va contestualizzata negli anni della Guerra Fredda. Oggi la questione è limitata alla potenza militare europea.

partecipa attualmente a diverse missioni di *peace-keeping* (es. Balcani) e *peace-building* (es. Congo), nelle quali sembra comunque maggiormente rilevante il ruolo politico-diplomatico rispetto a quello militare.

La peer review e l'equilibrio del Terzo-per-la-pace

Abbiamo finora cercato di descrivere in che modo l'Europa abbia sviluppato un proprio processo di integrazione regionale, che tipo di istituzioni abbia creato a sostegno di questa integrazione, quale percorso di affermazione nell'arena internazionale abbia seguito ed infine quali possibili sviluppi possono intravedersi. Non ci siamo però ancora posti una domanda fondamentale: che cosa permette al sistema europeo di mantenersi in equilibrio? Abbiamo citato il comune *background* in termini di valori; ma si possono ritrovare altre aree con caratteristiche al loro interno altrettanto omogenee. Perché dunque l'Unione Europea è così originale? Per fornire una risposta dobbiamo ricordare due concetti, già presentati lungo queste lezioni: la *peer review* e l'*equilibrio del Terzo-per-la-pace*.

Con *peer review* intendiamo un sistema di sorveglianza multilaterale nel quale i membri di un'organizzazione sottopongono le proprie azioni al vaglio degli altri membri. In mancanza di un potere centrale unico (come invece accade negli Stati federali, ad es. in USA o in India) l'efficienza del sistema dovrebbe essere minata dalla logica dell'azione collettiva, che spingerebbe i singoli Stati a defezionare cercando di ottenere più benefici possibile minimizzando i costi. Cosa scardina questa logica? Il principio di coordinamento-cooperazione che articoliamo in due fasi (solo logicamente distinte ma temporalmente coincidenti): la prima mostra come, per le decisioni di cui trattiamo, la defezione peggiora il benessere di tutti, anche dello Stato *free-rider* (es. se uno Stato si rifiuta di pagare i costi per la protezione dal terrorismo rischia di divenire vittima facile di un attentato). La seconda non nega la possibilità dei pari di competere tra loro, incentivando così una spinta al miglioramento generale del sistema.

L'elemento del Terzo-per-la-pace, strettamente legato alla *peer review*, è il cardine della pace in Europa. Se consideriamo la guerra come una situazione di conflitto che tende verso l'opposizione diadica tra due potenze, l'elemento del Terzo va considerato il cardine per la creazione ed il rispetto di una pace duratura. Il Terzo può essere *inter pares* o *super pares*. Abbiamo già dimostrato l'inesistenza, al momento presente, di un organo con poteri effettivamente sovranazionali in grado di imporsi "al di sopra dei pari". La pace europea è pertanto mantenuta da un equilibrio per cui tra gli Stati esiste sempre un Terzo di pari grado attraverso cui dirimere la controversia a favore di un accordo ed evitare il conflitto.

A conclusione della tesi sostenuta possiamo aggiungere una considerazione: come all'interno dell'Unione, così sulla scena mondiale l'ipotesi che gli Stati firmino un *pactum subiectionis* col quale demandare la propria sovranità ad un governo mondiale sembra improbabile. Come mantenere, quindi, la pace a livello mondiale? La *peer review* presuppone l'esistenza di un gruppo i cui membri si ritengano *peers*, pari, ed il Mondo attuale non presenta certo questa caratteristica. Chi può considerarsi pari ad una potenza come gli USA? Da quanto argomentato finora l'Unione Europea pare essere attualmente l'unico soggetto – considerando che Cina e India si stanno ancora preparando per un simile ruolo – in grado di fornire agli Stati Uniti una concorrenza considerevole in termini economico-politici. Allo stesso modo l'UE dimostra come un "gruppo dei pari" a livello mondiale potrebbe essere costituito da Unioni Regionali, integrate al loro interno ed in rapporto di coordinamento-cooperazione tra loro.

Quanto al Terzo *inter pares*, questa potrebbe essere la soluzione provvisoria e di *second best* in grado di dirimere le controversie internazionali: se accettiamo l'ipotesi di "Europa potenza civile", ci rendiamo subito conto che ad essa spetterebbe questo ruolo. La sua struttura policentrica infatti le conferisce una credibilità di imparzialità maggiore di qualsiasi altro soggetto politico internazionale. La conclusione di questa analisi potrebbe infine spingersi a considerare come proprio l'assenza di un unico potere egemonico europeo possa essere la forza del modello UE nell'improntare la *governance* mondiale. Anche se indubbiamente l'assenza di potere centrale non deve significare assenza di unità politica,

fattore che sembra purtroppo essere la caratteristica più recente degli Stati membri dell'Unione (vedi atteggiamento assunto nella guerra in Iraq).

APPROFONDIMENTO: i *global issue networks*

Il punto [8], riguardante le agenzie informative globali, è stato rilanciato come il perno della *governance* di breve periodo, e quindi come modalità centrale nell'affrontare proprio le EUC.

Twenty Global Issues

Sharing our Planet: issues involving the global commons
Global warming Biodiversity and ecosystem losses Fisheries depletion Deforestation Water deficits Maritime safety and pollution
Sharing our Humanity: issues requiring a global commitment
Massive step up in the fight against poverty Peacekeeping, conflict prevention, combating terrorism Education for all Global infectious diseases Digital divide Natural disaster prevention and mitigation
Sharing our Rulebook: issues needing a global regulatory approach
Reinventing taxation for the twenty-first century Biotechnology rules Global financial architecture Illegal drugs Trade, investment and competition rules Intellectual property rights E-commercial rules International labour and migration rules

Jean François Rischard ha recentemente sottolineato che l'attuale sistema internazionale è semplicemente non effettivo, *accountable* o rapido abbastanza per risolvere molte delle maggiori *global issues* che abbiamo davanti, *issues* riguardanti il nostro pianeta, la nostra umanità e il nostro *rulebook*. A questo riguardo, egli afferma che la creazione di trattati è un processo troppo lento, e spesso porta ad accordi legali e a strumenti che non sono applicati; le conferenze ONU sono buone e aiutano ad alzare il livello di attenzione verso una *global issue*, ma spesso falliscono nel produrre soluzioni dettagliate a quelle *issues*; gli incontri tipo G7/G8 tendono a reagire a problemi già accaduti; e le principali organizzazioni internazionali, mentre sono qualche volta discretamente efficaci, raramente sono nella condizione di prendere un'iniziativa riguardo a temi pubblici globali urgenti. Rischard rimarca altresì che non è molto semplice sviluppare le istituzioni multilaterali esistenti, laddove nuove soluzioni innovative sono richieste se vogliamo avere qualche speranza di fronteggiare i problemi cruciali entro una cornice legittima di *accountability*. Egli è scettico intorno alla nostra capacità di formare nuove istituzioni in tempo per misurarci con le emergenze complesse, ed è anche scettico sulla abilità di tali istituzioni di operare davvero in tempi brevi. Così, contro tali concezioni, egli propone una serie di *global issue networks* (GIN). Sostiene che quello che serve è un distinto *global issue network* per ciascuno dei più urgenti problemi di *policy*. Che significa questo? Che è possibile immaginare uno sviluppo dei GIN lungo tre stadi: a) una fase costituzionale, quando il network è riunito ed avviato; b) una fase

produttiva di norme, che inizia con una rigorosa valutazione di opzioni e alternative; c) una fase d'implementazione, in cui il network assume un ruolo reputazionale, che aiuta le norme ad esercitare la loro influenza mediante effetti di reputazione. Questi networks potrebbero essere permanenti o temporanei e ciascuno s'impegnerebbe in suggerimenti di policy sulle emergenze complesse. Ciascun network sarebbe avviato da un attore internazionale di punta che lavorerebbe puramente come un facilitatore – non un risolutore di problema in senso proprio. L'appartenenza ai GIN includerebbe esponenti dei governi coinvolti nelle emergenze, tanto quanto esponenti noti del mondo degli affari e delle ONG internazionali. I GIN dissezionerebbero un problema globale alla ricerca di soluzioni. Richiederebbero di delineare

Global Issues Networks (GINs)

Phase 1 – The constitutional phase – 1 year
<p>Each GIN enlists members from:</p> <ul style="list-style-type: none"> Governments International civil society organizations Businesses <p>Facilitators:</p> <ul style="list-style-type: none"> One global multilateral as lead facilitator One co-facilitator from civil society One co-facilitator from the business world
Phase 2 – The norm-producing phase – 1 year, 2-3 years
<p>Methodology used by the GIN:</p> <ul style="list-style-type: none"> Disciplines and substance, no posturing Deliberative polling through electronic town meetings (ETMs) Rough consensus <p>Substance of the GIN's work:</p> <ul style="list-style-type: none"> What is the problem? How much time do we have? Where do we want to be twenty years from now? How do we want to get there? What are the options? What should the norms be? Detailed norm packages Other recommendations
Phase 3 – The implementation phase – 1 year, 2-3 years, >10 years
<p>New tasks:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rating countries and players against norms Creating reputation effects through naming-and-shaming Observatory and knowledge-exchange roles

norme dettagliate e standard che potrebbero, in linea di principio, risolvere il problema, e che potrebbero venire usate per mettere una pressione, formale e informale, sui vari giocatori implicati nella generazione, e nella futura soluzione, dell'emergenza complessa. Le fasi sono raffigurate nella seconda tabella sopra. I GIN, proponendo nuovi standard di comportamento, procederebbero come un tipo di agenzia di *rating* la quale denuncia paesi, *businesses* o altri giocatori che non rispettano i nuovi standard. Per esempio, essi potrebbero regolarmente "nominare e svergognare" i governi che non hanno adeguato la legislazione agli standard, o che non hanno ratificato e applicato un trattato, o che non hanno modificato la *policy* domestica dove sarebbe importante farlo. La creazione di un *global issue network* è chiaramente, in linea di principio, uno strumento molto flessibile per contribuire ad aggirare organizzazioni scarsamente impegnate, o con mandati ambigui, o

con inefficacia decisionale³⁸. Ma il meccanismo presenta problemi se usato da solo. Mentre i nuovi *networks* si dedicano a mettere pressione sulle organizzazioni governative e sulle agenzie, per prestazioni migliori e più efficaci, essi contribuiscono poco alla questione dell'*enforcement* di norme e regole davanti ad un attore riluttante – politico, economico o sociale – che possa rifiutare di mettersi in riga o che, in virtù della propria defezione, possa perpetuare e accrescere il nucleo del problema in oggetto. Né i GIN offrono una risposta al problema di come uno determini il range delle voci legittime o *stakeholders* che dovrebbero essere coinvolte, o di come questo processo possa venire effettivamente arbitrato. Sotto tale aspetto, è utile pensare ai GIN come meccanismi di breve periodo nella formazione ed estensione di un multilateralismo illuminato, ma un insufficiente meccanismo per puntare ad una *global governance*³⁹.

³⁸ È interessante notare che la EU sta esplorando simili strumenti di *policy* mediante il suo “metodo aperto di coordinamento”. Impiegando tale metodo, gli Stati membri concordano di formulare piani di azione nazionali in aree particolari, delineandoli a partire dalle proprie distinte e comuni esperienze; sottomettendo le proposte alla verifica di un panel di esperti ufficiali provenienti da un ampio spettro di Stati membri; rivedendo le performance verso gli obiettivi rilevanti; e considerando vari incentivi, e sanzioni se necessario, per assicurare il successo della *policy*. Si veda J. Cohen, C.F. Sabel, “Sovereignty and solidarity: EU and US”, in J. Zeitlin, D. Trubek (eds), *Governing work and welfare in a new economy: european and american experiments*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

³⁹ Tratto da David Held, “Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective”, *Government and Opposition*, 2004, pp.378-382. Il volume a cui ci si riferisce è Jean François Rischard, *High Noon. Twenty global problems, twenty years to solve them*, Basic Books, New York, 2002. Rischard è vicepresidente della Banca Mondiale per l'Europa.

Lezione 25

L'approccio della *global collective action*: Le nuove forme della partecipazione politica

Tre forme di partecipazione politica organizzata

Iniziamo questa lezione con un'analisi di Peter Evans sulle forme odierne della partecipazione politica post-rappresentativa *organizzata*¹.

Proviamo ad esplorare network politici, economici e culturali transnazionalmente organizzati che stanno affiorando all'interno dei processi di riorganizzazione della finanza e della produzione globali. Essi sono tentativi per spingere il potere delle élite globali ad adottare differenti regole e una diversa visione ideologica. Allo stesso tempo, essi usano i propri strumenti globali per spostare la bilancia del potere al livello locale in favore degli indigenti. Alcuni attivisti riconoscono che il vecchio slogan "pensare globalmente e agire localmente" è inadeguato. Essi stanno invece "pensando localmente" preoccupandosi di affrontare problemi che si presentano su scala locale, eppure stanno "agendo globalmente" nella costruzione di network transnazionali e di campagne che usano leve politiche extra-locali per rendere possibili miglioramenti locali. Tre differenti ma correlati tipi di azioni transnazionali si candidano per una globalizzazione contro-egemonica. Ciascuno sposta potere dei gruppi e delle comunità non privilegiati del Terzo mondo verso attori ed arene politiche che possono influenzare le decisioni nei network egemonici globali. (1) Il primo è stato chiamato *transnational advocacy network*: si tratta di reti create attorno a temi quali i diritti umani, i diritti delle donne e la distruzione dell'ambiente naturale. Sono network di attivisti nettamente distinguibili per la centralità dei principi e dei valori nel motivare la loro formazione. Essi ottengono la loro efficacia dalla diffusione globale di alcune regole di base intorno alla dignità umana, per un verso, e alla sopravvivenza del pianeta come ecosistema, per l'altro. (2) Strettamente correlati sono quelli che possiamo denominare *transnational consumer/labor networks*, come quelli che hanno contrastato lo sfruttamento dei lavoratori del Terzo mondo nella manifattura di prodotti come Disney T-shirts, Nike athletic shoes, e college paraphernalia. Qui, di nuovo, stabilire norme globali è fondamentale per il processo. In questo caso le norme cruciali riguardano le condizioni di lavoro e i livelli di sussistenza. L'aspetto principale che differenzia tali network dai precedenti è che le corporations transnazionali, anziché violatori locali di regole globali, costituiscono stavolta i bersagli da contestare, traducendo le violazioni delle norme in una minaccia credibile di perdite materiali. (3) Infine il movimento dei lavoratori può controbattere i vantaggi che la globalizzazione conferisce al corporate capital richiedendo la diffusione planetaria di "core labor standards", o più essenzialmente del diritto di organizzarsi. Mentre queste lotte dipendono anche da una base normativa, essi sono strettamente connesse alla logica politica tradizionale del conflitto d'interessi. Forse per tale

¹ Peter B. Evans, "Fighting marginalization with transnational networks: counter-hegemonic globalization", *Contemporary Sociology*, 29(1), 2000, pp.230-241. Quella che segue è una nostra traduzione (un po' libera) di alcune parti del saggio di Evans – non segnaliamo le interruzioni del testo – del quale pure si veda: "Counter-hegemonic globalization: transnational social movements in the contemporary global political economy", forthcoming in Thomas Janoski, Alexander M. Hicks, Mildred Schwartz (eds), *Handbook of political sociology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

ragione, le lotte internazionali del lavoro non hanno sperimentato lo stesso genere di crescita drammatica dell'azione globale e dei network transnazionali di cui hanno goduto i due precedenti tipi di network. Nondimeno, per le medesime ragioni, il loro successo è decisivo per l'avanzamento complessivo della globalizzazione contro-egemonica.

Per considerare quali cambiamenti si possono realizzare, grazie a questi movimenti, nella vita dei più marginalizzati, offriamo alcuni esempi.

TRANSNATIONAL ADVOCACY NETWORKS

L'impatto immediato dell'edificare legami transnazionali non riguardano il profitto o la preservazione dei privilegi, i di cambiare la bilancia del potere in luoghi particolari. Gruppi marginalizzati guadagnano nuove leve politiche. Essi possono anche venire sconfitti, ma non sono più senza speranza. L'efficacia locale di questi network si fonda su tre effetti intrecciati: la trasmissione delle informazioni, la richiesta di norme e il mutamento delle sedi decisionali politiche. (i) La trasmissione d'informazioni è semplice ma cruciale. L'isolamento è il pilastro della perdita di potere degli indigenti. L'esercizio violento del privilegio è facile quando l'evidenza di torture e massacri sparisce, ed i sopravvissuti sanno che potranno sparire a loro volta. Un'informazione ad ampio spettro è essa stessa un'arma. (ii) Una ragione per cui l'informazione è importante è che le norme ancora contano, anche nel più utilitaristico dei mondi. Invocare norme globali crea la possibilità di nuove alleanze, sia entro l'arena locale sia fuori di essa. I gruppi che si pensavano privi di potere ed isolati ricevono un senso di appartenenza ad un movimento globale più ampio, potente e forse addirittura "irrefutabile". (iii) I *transnational advocacy network* non riguardano peraltro soltanto informazioni e norme. Essi concernono anche nuovi modi di usare gli strumenti politici. "Venue shifting" – il proiettare battaglie locali in differenti arene dove nuove alleanze possono essere costruite – è la prima fonte di efficacia ed è ad esempio illustrata dall'impatto dei network transnazionali sulle lotte locali in Amazzonia. Qui, come in tanti altri casi, i *transnational advocacy network* non sostituiscono l'azione locale, ma catalizzano gli sforzi locali rendendoli molto più efficaci.

PURCHASING POWER AS A GLOBAL POLITICAL TOOL

Nella discussione precedente le tradizionali tematiche dei salari e delle condizioni lavorative sono rimaste sullo sfondo, ma anch'esse offrono ricche nuove opportunità per "agire globalmente". Parte della profittabilità della globalizzazione deriva dalla sua abilità a connettere i consumatori delle nazioni ricche coi lavoratori costretti ad accettare una definizione di sussistenza che è inimmaginalmente miserabile dal punto di vista di quelli che fruiscono dei loro prodotti. È questa stessa connessione a creare la possibilità di una globalizzazione controegemonica. Il famoso caso della Nike offre forse la migliore illustrazione. Al centro vi fu un "problema d'immagine" generato dall'abilità dei *transnational advocacy network* nel confrontare i potenziali acquirenti di scarpe Nike con la situazione dei lavoratori che fabbricano le loro fantastiche calzature. OGN transnazionali come Global Exchange e Transnational Resource and Action Center documentarono vividamente questi casi: le scarpe Nike erano fabbricate in Indonesia da ragazzini di 13 o 14 anni, retribuiti 1,30 dollari al giorno e impediti dal provare a formare un sindacato. Similmente, i lavoratori degli stabilimenti della Nike in Vietnam erano forzati a respirare i fumi chimici tossici e si ammalavano di patologie respiratorie con tassi vicini all'80%. Media dal *Wall Street Journal* a *Doonesbury* insisterono sull'argomento; i dinieghi e i contrattacchi da parte della Nike generarono ancora più pubblicità, e le scarpe Nike divennero assai meno *cool*. La vicenda della Nike drammatizza la vulnerabilità dei produttori transnazionali di beni di consumo di fronte a tali campagne. Come la Nike, i più

profittevoli produttori globali non stanno vendendo semplici merci omogenee e competitive sul prezzo; essi propongono beni fisici dotati di immagini ed identità, e sono queste immagini ed identità loro attaccate che in effetti fruttano i profitti. Associare una marca di beni fisici con aitanza atletica, attrattività sessuale, hipness e raffinatezza e successo sociale è essenziale per creare margini maggiori tra il costo e ciò che i consumatori sono disposti a pagare. Il danno per una marca, la quale viene associata a salari incredibilmente bassi e a condizioni lavorative inumane, è notevole. Una volta che la connessione tra un prodotto e le miserevoli condizioni della sua fabbricazione è resa trasparente ai consumatori, la strategia “razionale” consiste nell’acceptare di cambiare comportamenti, restaurando quell’immagine positiva che è necessaria per la profittabilità. Questa linea di attacco al potere delle multinazionali funziona bene, tuttavia, solo se combinato con un’organizzazione locale.

NEW WAYS TO UNITE THE WORLD’S WORKERS

Occorre altresì costruire meccanismi istituzionali che possano garantire al lavoro la non esclusione dai frutti della produttività globale. I flussi crescenti di capitali che attraversano i confini nazionali creano una domanda di istituzioni di *global governance* che assicurino la trasparenza e la predicibilità che necessitano al capitale stesso. Tali istituzioni, ovviamente, non furono progettate al servizio del lavoro, ma esse possono diventare sedi in cui i contropoteri politici possono fare leva. Presentiamo due esempi controintuitivi per sostenere che la costruzione di istituzioni della *global governance* ha aperto nuove possibilità per le organizzazioni internazionali del lavoro: il NAFTA (North American Free Trade Agreement) e il WTO (World Trade Organization). [...] Non vi è alcuna ragione logica per cui l’assenza di “core labor standards” – il diritto di organizzarsi, la proibizione del lavoro minorile – in un particolare paese non debba essere considerata aspetto di una competizione commerciale sleale, nello stesso modo in cui viene così considerata la mancanza di diritti di proprietà intellettuali. Imporre standard globali può anche limitare il più potente e aprire maggiori spazi al meno potente. Ovviamente, il WTO non considererà mai spontaneamente gli standard del lavoro. Soltanto un’intensa pressione da parte del movimento dei lavoratori può iniziare a porre quest’esigenza in agenda. Una vittoria in quest’arena segnalerebbe un cambiamento sostanziale nella posizione relativa del lavoro. Come nel caso della collaborazione tra il sindacato messicano e statunitense dentro il NAFTA, nel caso del WTO i sindacati dei paesi avanzati debbono riconoscere che non possono difendere i propri salari e salvaguardare le proprie condizioni di lavoro senza aiutare i lavoratori del Terzo mondo a guadagnare gli strumenti politici e legali necessari a uscire dai termini miserabili di impiego che vengono loro imposti. Le conseguenze politiche di lungo termine di questa consapevolezza sono probabilmente più importanti degli standard stessi.

Il *political jujitsu* della globalizzazione controegemonica ottiene la sua efficacia rendendo visibili le connessioni, forzando i consumatori opulenti a riconoscere che quelli che per loro rappresentano guadagni marginali sono ottenuti al prezzo di una feroce miseria, e sollecitando i lavoratori dei paesi sviluppati ad ammettere che non possono preservare i propri standard di vita senza aiutare i colleghi del Terzo mondo a lottare per migliorare i propri. Tutto ciò può sembrare un duello tra Davide e Golia. Ma un’analisi più attenta suggerisce che non dobbiamo esagerare la robustezza della globalizzazione egemonica. Le strutture attuali del potere sono più fragili di quel che non appare. Esse richiedono tutto la lealtà politica e tutte le alleanze possibili. Ciò le spinge ad una continua ricerca del compromesso. Dal punto di vista delle élite economiche transnazionali che hanno costituito tali istituzioni quali strumenti per intensificare la profittabilità globale, un

“parziale dirottamento da parte o” di innovatori che agiscono globalmente non è un cattivo compromesso. Nei termini della “rational choice”, le élites stanno meglio se queste istituzioni combinano l’obiettivo di provvedere stabilità e predicibilità con sforzi di regolazione orientata al benessere, piuttosto che perdere alleati politici. La negoziazione non è molto diversa da quella che diede forma al Welfare State e al liberalismo illuminato del secondo dopoguerra, eccetto che essa dev’essere costruita a livello globale.

Tre forme di partecipazione politica non organizzata e di lungo periodo

Ampliamo adesso l’analisi a forme di partecipazione politica che si svolgono sul *lungo periodo* e che si presentano in forme prevalentemente *non* organizzate.

La politica viene spesso definita come “la capacità di compiere scelte collettive vincolanti e di metterle in atto” (Claus Offe), ossia, in definitiva, come la gestione del potere. I soggetti che praticano la politica appaiono animati dal particolarismo dei loro interessi, al fine di conseguire e controllare il maggiore potere possibile. La politica è senza dubbio questo, ma è anche un processo di partecipazione nel corso del quale i soggetti cambiano la propria identità².

Vi sono forme di azione orientate al raggiungimento di scopi che preesistono ad esse (è il caso delle ‘preferenze date’ della microeconomia standard). Tuttavia «gli individui entrano reciprocamente in relazione pratica *non soltanto per realizzare scopi comuni, ma anche per scoprire chi sono e cosa diventeranno* in quanto esseri sociali» (S. Bowles, H. Gintis). Su questo secondo versante l’identità dei soggetti che agiscono non è data, poiché i soggetti se la costruiscono proprio durante e mediante l’azione, e dunque interagendo con altri.

Prendiamo il caso di un’aula universitaria. Qui si verificano azioni e discorsi mediante i quali i soggetti presenti “danno senso a se stessi”, alterando/costruendosi un’identità. Nonostante l’asimmetria del potere, che vede il docente in cattedra, nessun attore può agire se non in relazione agli altri, se non perché esistono e agiscono gli altri: dunque, in effetti, gli altri hanno potere anche su chi esercita il potere.

Le dimensioni principali del potere del docente sono due: il sapere che trasmette/impone e il titolo di superamento dell’esame che conferisce. Rispetto alla prima coordinata, il suo potere traballa a misura che gli studenti non recepiscono/accettano quel sapere: la sua funzione istituzionale e sociale viene svuotata e marginalizzata. Rispetto alla seconda coordinata, il suo potere varia a seconda di quanti studenti scelgono la sua materia e quindi si sottopongono al suo esame; a seconda di quanti scelgono, a monte, il corso di laurea in cui quella materia è inserita; a seconda di quanti scelgono, più a monte ancora, la Facoltà o l’Ateneo in cui egli insegna/assegna titoli.

Ogni re-azione o pro-azione, immediata oppure indiretta, degli studenti modifica il senso che il docente dà a sé stesso e alla sua attività. La non recezione del sapere,

² Hannah Arendt, *Vita activa*, Bompiani; Alessandro Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli. La politica, in quest’accezione, nasce tra gli uomini: è una forma speciale dell’azione collettiva.

la perplessità e la noia, la defezione subitanea o remota, il dibattito pubblico, la passività e la protesta, sono modalità con le quali ciascuno studente di fatto interagisce col docente, modificando l'identità propria e dell'altro. È questo un processo di partecipazione politica, sebbene esso non accade pomposamente nella *polis* greca antica, né in qualche assemblea rappresentativa moderna.

Più esattamente, ciò che distingue la partecipazione *politica* da un'altra forma qualsiasi di azione collettiva è il suo riguardare i *fini di lungo periodo* dei soggetti, quei fini che, dando significato all'esistenza, plasmano per l'appunto l'identità, e «che sono tradizionalmente indicati come *spirituali*, cioè opposti a *temporali*, che vuol dire *temporanei*» (Pizzorno). Se torniamo all'esempio dell'aula universitaria, il punto controverso – nel classificarne gli accadimenti come partecipazione politica, o come mera azione collettiva tra le tante – non è se e quanto potere in essa viene gestito, né se i soggetti realizzano o meno in essa “scelte collettive vincolanti mettendole in atto”, secondo la definizione usuale prima richiamata della politica. Piuttosto, il punto controverso è se un corso di lezioni con esame finale influenza, o meno, i “fini spirituali” del docente e degli studenti. Se l'Università fosse (soltanto) un luogo di passaggio in cui apprendere abilità e tecniche, essa non sarebbe sede di partecipazione politica (in questo stesso senso, un concerto di Vasco Rossi è ad esempio un formidabile evento di massa, ma non esprime partecipazione *politica*). La natura – spirituale o temporale – dei fini dell'istituzione universitaria non sta scritta in anticipo, poiché le istituzioni, lo sappiamo, sono “regole del gioco” e non hanno fini propri. I fini sono quelli che noi decidiamo che siano, tenendo conto dei vincoli esistenti, ma pure della continua possibilità di cambiare quei vincoli (qui si torna alla logica del *free riding*, ossia all'argomento svolto nella lezione 22).

Ciò che abbiamo mostrato in riferimento all'Università, vale per ogni ambito istituzionale. In famiglia o sul luogo di lavoro, in un mercato concreto o in un'associazione privata, in chiesa o in un'organizzazione pubblica, quando l'azione collettiva mette in palio fini di lungo periodo dei soggetti coinvolti, *diventa* partecipazione politica³. E diventa *fonte* di nuovo potere: *nessun potere è superiore alla politica quale possibilità di modificare reciprocamente le nostre identità*⁴. Si

³ Va precisato che diventando “partecipazione politica”, l’“azione collettiva” cessa di essere tale. Infatti nella lezione 22 abbiamo chiarito che, a rigore, parliamo di “azione collettiva” solo quando essa presenta un’indivisibilità sociale. Ciò non accade nei movimenti collettivi qui considerati: quelli identitari globali, a *single-issue* globali e sociali globali mobilitano mezzi e perseguono scopi che sono quasi sempre frazionabili fino alla dimensione del piccolo gruppo o addirittura dell’individuo.

⁴ Essa diventa anche fonte di nuove norme intersoggettivi. Ecco un brano che illustra bene questa potenzialità: «Mosè discese dalle montagne. Sotto il braccio portava le regole, incise nel granito, dettategli da uno che era ancora più in alto delle montagne. Mosè era solo un messaggero, la gente – il popolo – erano i destinatari. Molto tempo dopo, Gesù e Maometto operarono secondo gli stessi principi. Si tratta di casi classici di “giustizia verticale”. E c’è un altro quadro: le donne che si riuniscono alla fontana, al pozzo, nei luoghi naturali d’incontro lungo il fiume. Portare l’acqua, lavare le vesti, scambiarsi informazioni e valutazioni. Il punto di partenza delle conversazioni saranno spesso atti e situazioni concreti. Questi vengono *descritti*, *paragonati* a casi analoghi del passato o di altri luoghi, e *valutati*: giusto o sbagliato, bello o brutto, forte o debole. Lentamente, certo non sempre,

pensi all'analisi che abbiamo svolto del fondamentalismo religioso e della tragica efficacia che può avere il terrorismo: gli integralisti o i kamikaze non hanno strumenti paragonabili a quelli dei loro nemici; ma – riuscendo a cambiare la propria identità, e spingendo il nemico a cambiare la sua – sono più temibili di un esercito regolarmente equipaggiato.

Questo processo ‘molecolare’ di partecipazione politica – che avviene, se avviene, nei meandri della società civile – può essere recepito e istituzionalizzato in forme decentrate di democrazia *locale*, oggi di crescente rilievo⁵.

Può però esso modificare *anche* le istituzioni ‘di vertice’ della politica (intesa adesso come struttura ed esercizio del potere)? Per rispondere, compiamo altri cinque passaggi.

[1]

Il primo è un argomento generale, che cioè vale per ognuna delle forme di partecipazione di cui diremo tra poco: la politica ‘dal basso’, *se* riesce a cambiare le identità, costituisce la *premessa necessaria* a raggiungere traguardi politici ‘istituzionali’. Presentiamo l'argomento mediante un esempio rilevante. Alcuni studiosi sostengono che *nonostante* il fatto che i cittadini europei siano divisi per nazionalità e quindi per cultura, memorie, tradizioni, lingua e religione, si può sperare di veder fiorire una sorta di patriottismo costituzionale nei confronti della nuova Costituzione e delle nuove istituzioni politiche europee. [... Invece] le culture nazionali e locali sono una

può emergere un apprezzamento comune dei vari casi. In questo caso *si creano norme*. È un caso classico di “giustizia egualitaria”. Nils Christie, citato in Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione*, Laterza, p.29.

⁵ «In molte società la democrazia locale sembra rifiorire, quantomeno in rapporto alla democrazia politica nazionale. Questo è vero, in particolare, nei casi in cui governi regionali e locali cooperano tra loro e si estendono a un livello di decentramento che coinvolge i quartieri stessi, favorendo la partecipazione dei cittadini». M. Castells, *Il potere delle identità* (1997), Università Bocconi Editore, Milano, 2003, p.384. In Boaventura de Sousa Santos, a cura di, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Citta aperta edizioni, 2003, vi sono saggi che ricostruiscono dettagliatamente alcune tra le più importanti esperienze democratiche dal basso in paesi come il Brasile o l'India, la Colombia o il Mozambico. Tra queste esperienze di radicalità democratica è celeberrima quella del bilancio partecipativo nato a Porto Alegre. «In senso tecnico, esso può essere definito come un percorso costituito da dibattiti successivi e aperti a tutti i cittadini che accompagna e sostanzia il processo di definizione dei Piani annuali di Investimento del Comune, cioè di una porzione del Bilancio Municipale che costruisce linee e indirizzi delle “spese di capitale”, ovvero di quei fondi annualmente destinati agli investimenti in strutture e servizi in ambito cittadino. Nel bilancio partecipativo troviamo le caratteristiche essenziali di una soluzione complessa (e quindi costosa) ma in grado di superare le inefficienze dei processi di delega e di affidamento alle clientele. In estrema sintesi si può dire che il bilancio partecipativo propizia al suo interno una fusione di forme di democrazia assembleare diretta con modelli di democrazia rappresentativa, prevedendo diversi livelli di partecipazione differenziati sia per tipologia della decisione sia per area geografica cui si riferisce l'istanza assembleare. Non ci si può tuttavia nascondere che esso, in quanto procedura radicalmente democratica, è rischioso oltre che costoso. *Il rischio è quello di trasformare la partecipazione in un processo di autolegittimazione*. Se le assemblee sono poco partecipate e/o se le decisioni vengono in effetti prese da minoranze di individui o, peggio ancora, da lobbies di interessi, il bilancio partecipativo può trasformarsi in una facile fonte di consenso a buon mercato. Serve un'adeguata operazione di informazione e formazione radicalmente democratica che difficilmente può svolgersi attraverso le tradizionali forme della politica. *Il secondo rischio è quello di costruire schemi di partecipazione del tutto privi di potere*, ovvero di sostenere i costi del processo democratico senza poi essere in grado di raccoglierne i frutti. La creazione di procedure partecipative meramente consultive è la concretizzazione di questo rischio» (Alessandro Santoro). Si veda Giovanni Allegretti, “Porto Alegre tra democratizzazione e ricerca della sostenibilità”, in <http://www.altremappe.org/BP1.htm> e Marta Harnecker, *Delegando potere alla gente. Il bilancio partecipativo in Porto Alegre*, scaricabile in <http://www.verademocrazia.it/allegati/delegando.PDF>

risorsa, non un ostacolo alla cittadinanza europea. I cittadini europei imparano la cultura della cittadinanza, quando la imparano, nel sindacato, nell'associazione sportiva o culturale, nell'associazione professionale, al caffè o al pub, in parrocchia o nei partiti: l'apprendistato della cittadinanza avviene sempre, quando avviene, in contesti locali, particolari, culturalmente densi e significativi. Una volta imparata nei contesti locali, la cittadinanza può essere trasportata facilmente nel contesto europeo senza bisogno di aggiungere astratti principi universalistici. Ma senza l'apprendistato nei contesti particolari non si impara nessuna cultura della cittadinanza. Se per effetto di disgraziate circostanze l'Europa diventasse culturalmente omogenea (più o meno come le sale d'aspetto degli aeroporti, che sono ugualmente insignificanti in qualunque paese esse siano), potrebbe anche diventare politicamente unita, ma non diventerebbe mai un'Europa di cittadini⁶.

[2]

In secondo luogo, mettiamo in luce una forma di movimento sociale – il *movimento identitario globale* – che esprime una durata, una pervasività e un impatto tali da modificare l'intera struttura sociale del potere, fino ai vertici.

Il più importante movimento identitario globale degli ultimi decenni è quello femminile. Esso presenta caratteristiche *del tutto anomale*, se lo consideriamo in base agli schemi teorici fin qui introdotti. È infatti un movimento che: 1) include oltre la metà della popolazione mondiale; 2) influenza l'identità dei propri membri, nonché quella dell'altra metà dell'umanità, con una continuità di almeno tre decenni (diciamo, dal 1968), e quindi di lungo periodo; 3) tranne frange ristrette e contingenze sociali limitate, si è dispiegato e si dispiega in sostanziale assenza di ideologie univoche e di strutture organizzative dedicate; 4) pur comportando opportunità individuali migliori per una parte dei suoi membri, nel suo complesso dipende poco da calcoli di convenienza individuali; 5) dà forma a esiti anche violentemente contrastati ma alla lunga globali e irreversibili⁷.

⁶ Maurizio Viroli, *Repubblicanesimo*, Laterza, Bari, 1999, pp.97-98.

⁷ Sebbene il movimento femminile risalga almeno alle suffragette americane, «soltanto nell'ultimo quarto del XX secolo noi abbiamo osservato ciò che equivale a un'insurrezione di massa delle donne contro l'oppressione generalizzata, benché con differenti intensità in ragione di culture e paesi. L'impatto di questi movimenti ha lasciato un segno profondo nelle istituzioni della società e, soprattutto, nella coscienza delle donne, che nei paesi industrializzati si considerano in ampia maggioranza pari agli uomini, portatrici di uguali diritti e detentrici del diritto esclusivo sul proprio corpo e la propria vita. Tale consapevolezza si sta rapidamente estendendo a tutto il pianeta. *Questa è la rivoluzione più importante perché va alle radici della società e al cuore di ciò che noi siamo. Inoltre, essa è irreversibile.* Questo, naturalmente, non significa che i problemi della discriminazione, dell'oppressione, della violenza contro le donne e i loro figli siano scomparsi o sostanzialmente diminuiti d'intensità. Anzi, se è vero che la discriminazione legale si è in qualche misura ridotta e che sul mercato del lavoro si osserva, data la vertiginosa crescita dell'istruzione femminile, una tendenza alla perequazione, si registrano di contro un aumento della violenza interpersonale e una preoccupante diffusione degli abusi psicologici proprio a causa della rabbiosa reazione, individuale e collettiva, dei maschi, consapevoli di perdere il loro potere. Non è e non sarà una rivoluzione di velluto. L'orizzonte umano della liberazione della donna e della difesa maschile dei privilegi acquisiti è lastricato di sangue, come sempre accade nel caso di vere rivoluzioni. Cionondimeno, malgrado l'asprezza del conflitto, la trasformazione della coscienza delle donne e dei valori sociali in gran parte della società, verificatasi in meno di tre decenni, è sconvolgente e comporta conseguenze fondamentali per l'esperienza umana nel suo insieme, sul piano del potere politico e su quello della struttura della personalità». M. Castells, *Il potere delle identità* (1997), Università Bocconi Editore, Milano, 2003, pp.148-149. Il requisito dell'*irreversibilità* va spiegato senza più ricorrere alle filosofie della Storia (le quali se la cavavano invocando la Provvidenza, la Mano invisibile, il Progresso o altro). Il punto è che i nuovi soggetti sociali, ancora privi di potere,

Gli aspetti (1), (2) e (5) contrastano con la ‘logica dell’azione collettiva’ (almeno nell’originaria versione restrittiva di Olson): più un gruppo è ampio, più forte dovrebbe essere la tentazione di defezionare, minore la durata del gruppo stesso, più facilmente reversibili i suoi risultati.

Gli aspetti (3) e (4) smentiscono pure l’analisi usuale: manca una leadership riconosciuta da quote maggioritarie del movimento, capace di organizzarsi e capace di incentivare sottogruppi o singoli a contribuire alla vita del movimento.

Ovviamente, un’obiezione può consistere nel negare che il ‘movimento femminile’ sia un movimento collettivo vero e proprio. Esso sarebbe una ‘corrente d’opinione’, un sottoprodotto oggettivo della (seconda) modernizzazione o addirittura una figura illusoria che sta solo nella testa di chi la studia.

La controbiezione osserva che vanno però riconosciuti gli effetti di quel movimento: la famiglia, la scuola, la chiesa, l’esercito, il carcere, la fabbrica, l’ufficio e, in misura minore ma tendenzialmente inarrestabile, le stesse ‘istituzioni di vertice’ (parlamenti, governi, banche centrali, ecc.) sono altrettante sfere sociali modificate dalla partecipazione politica femminile, ossia dalla capacità femminile collettiva di ridisegnare la propria identità, i propri fini di lungo periodo.

[3]

Un’altra categoria importante di movimenti sociali capaci di alimentare la partecipazione politica (nel senso esposto sopra) fino a riplasmare gli assetti esistenti del potere, è composta dai *movimenti ‘a singolo tema’ (single-issue)*. Tra questi, per citarne anche stavolta uno soltanto, il più innovativo è il movimento ambientalista. Esso copre «numerosi ed eterogenei fenomeni empirici: manifestazioni contro il nucleare [ieri, contro gli OGM oggi]; iniziative di cittadini che chiedono una migliore qualità della vita nel loro quartiere; attività educative nelle scuole, volte a favorire la crescita di una sensibilità ambientalista tra i giovani; azioni contro la nocività negli ambienti di lavoro; esperienze di vita

cercano di *legittimarsi* facendo apparire i loro obiettivi coerenti con quelli già accettati da altri gruppi. Essi cioè, proprio mentre si propongono in conflitto con lo *status quo*, traggono vantaggio dall’introduzione di elementi di “universalismo”, i quali presentano i loro scopi come valori che (al limite) nessuno ha (*in quanto* valori, *non* in quanto comportamenti effettivi) interesse a contrastare (ossia *come se* fossero dei miglioramenti paretiani). Tocqueville lo ha spiegato molto bene: se il valore della “egualianza *morale*” di tutti gli uomini si afferma in modo irreversibile nell’età moderna, è perché esso viene presentato come un criterio di organizzazione sociale che preservando per quanto possibile la dignità di ciascuno – ossia riconoscendo ad ognuno un valore indipendentemente dalle sue qualità e dai suoi successi (che restano ampiamente divaricati da un individuo all’altro, così come da un gruppo all’altro) – non può che essere approvato, o almeno non rifiutato, da tutti. Ciò che poi avviene, nella realtà storica, è che il valore dell’egualianza diventa un cavallo di Troia: una credenza capace di orientare le identità e l’azione di generazioni e, pertanto, capace di passare dalla sfera morale ad altre sfere sociali. Rispetto a tali percorsi ulteriori, i gruppi privilegiati della società si oppongono con ogni mezzo, ma ormai l’innovazione/evoluzione ha coinvolto la grande maggioranza dei soggetti ed è diventata inarrestabile. Nell’accezione ora suggerita, e soltanto in essa, può essere colta nella vicenda storica umana una “freccia del tempo”, che lascia sempre più alle nostre spalle gamme di comportamenti quali la tortura, la schiavitù, la pena capitale, la dominazione femminile e forse un domani, lungo la stessa logica, la guerra. Il rischio sistemico nondimeno permane, scaturendo dal contrasto tra la lentezza con cui si realizzano i percorsi appena ricordati, e la subitanità di “situazioni di crisi”, come alcune di quelle esaminate nel Corso, che possono degenerare fino alla distruzione della specie umana e del suo pianeta. Nessun *happy end* è quindi assicurato.

comunitaria incentrate sulla pratica di tecniche di coltivazione ‘naturali’; campi di lavoro volontario all’interno di riserve naturali o aree protette»⁸. L’obiettivo non è ‘la presa del potere’; l’organizzazione è orizzontale e plurima; la militanza o l’impegno attivo possono limitarsi a tempi limitati e riguardare tematiche ultraspecifiche. Nondimeno, siamo davanti ad un movimento in grado sul lungo periodo di alterare le credenze, le identità e gli stili di vita di miliardi di persone, nel Sud come nel Nord del pianeta.

[4]

L’ultima categoria da richiamare è quella dei *movimenti sociali globali*. La logica dell’azione collettiva spiega perché la partecipazione diventa più difficile e meno continuativa man mano che aumenta la dimensione del gruppo. Se dunque possiamo immaginare una situazione in cui la mobilitazione collettiva *non* dovrebbe avvenire, essa è quella che risponde allo slogan: “Cittadini di tutto il mondo, unitevi!”. Eppure il movimento *new global* rappresenta una smentita, almeno parziale, a questa attesa (*non* però alla logica dell’azione collettiva, se la articoliamo adeguatamente). Si tratta di capire come può succedere che tanti soggetti, eterogenei tra loro e radicati in luoghi lontani, riescano a formare un movimento sociale. È inutile rimarcare che si tratta di un tema centrale nella ricerca di risposte alle EUC. Lo svolgeremo prima illustrando alcuni tratti peculiari di questo movimento, e poi alcuni aspetti specifici della sua prima storica mobilitazione d’Oltreoceano: quella di Seattle 1999.

Nel passato la mobilitazione politica e, dunque, il passaggio da una categoria come aggregato di individui che condividono determinate caratteristiche a un gruppo sociale come comunità capace di azione collettiva sono stati facilitati dalla relativa omogeneità sociale di alcuni gruppi, come nel caso del movimento operaio. Il “movimento dei movimenti” è però caratterizzato da una situazione da questo punto di vista molto differente rispetto a quella dei movimenti del passato: esso è eterogeneo non solo socialmente, ma anche dal punto di vista generazionale, ed ha inoltre il problema di dover far comunicare culture nazionali diverse e distanti tra loro. [...] Anche dal punto di vista generazionale, il movimento presenta una certa eterogeneità, marcando soprattutto il ritorno alla politica delle generazioni più giovani. [...] La debolezza in termini di omogeneità categoriale può essere compensata dalla presenza di densi *network* sociali perché questi possono fare comunicare e cooperare attori differenti. Il “movimento dei movimenti” appare caratterizzato, più di altri movimenti passati, dalla presenza di una forte densità associativa: dall’associazionismo di anima cattolica a quello ecologista, dal volontariato sociale alle esperienze sindacali, dalle organizzazioni di difesa dei diritti umani alle associazioni di liberazione della donna. In particolare, intensi sono i rapporti con le organizzazioni nongovernative che, in generale, hanno, loro sì, una certa legittimazione nella opinione pubblica e, forse ancor di più, negli opinion leader. [...] L’eterogeneità è una caratteristica che non riguarda però solo le componenti organizzate del movimento. Gli stessi attivisti del movimento portano con sé un patrimonio di solidarietà, radicato in appartenenze multiple ad associazioni di vario tipo[...] Alla mobilitazione di questi reticoli associativi è adattata

⁸ Mario Diani, *Isole nell’arcipelago. Il movimento ecologista in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1988, p.15.

una struttura organizzativa particolarmente flessibile e multicentrica. Sia il Genova Social Forum, che i social forum che sono seguiti a livello locale, convogliano centinaia di gruppi, che continuano ad avere vita autonoma, con una aggregazione comune a geometria variabile a seconda delle diverse circostanze. La struttura reticolare ed inclusiva, già tipica di altri movimenti (in particolare il movimento delle donne e quello per la pace), si presenta nel movimento per la globalizzazione dal basso in una versione accentuata. La funzione degli organismi di coordinamento, così come dei portavoce è continuamente ridiscussa, con una costante attenzione all'autonomia delle diverse "anime", pur nel tentativo di evitare competizione fra esse. Le nuove tecnologie comunicative – in primo luogo Internet – hanno non solo ridotto consistentemente i costi della mobilitazione, permettendo strutture esili e flessibili, ma anche facilitato una interazione trasversale fra aree e movimenti differenti. I manifestanti utilizzano molto Internet come strumento politico soprattutto per lo scambio di opinioni, per i sondaggi e le petizioni e per le campagne di sensibilizzazione. [...] Questa struttura sembra avere dei vantaggi innegabili nei momenti di mobilitazione, permettendo aggregazioni molto ampie. Il fatto che i diversi gruppi mantengano la loro identità autonoma spinge verso una partecipazione ampia ed una ricerca dell'accordo, necessario alla mobilitazione comune. Non comprimendo le differenze, il movimento espande i suoi potenziali gruppi di riferimento. Rimangono comunque alcune difficoltà delle strutture reticolari, legate in particolare all'alto investimento di tempo necessario alla presa delle decisioni e al rischio di frammentazione, soprattutto nelle fasi di riflusso della mobilitazione. Eterogeneità sociale e reticolarità organizzativa si intrecciano con particolari forme di identità collettive. In passato, i movimenti che hanno fatto riferimento a gruppi sociali omogenei – in particolare, a specifiche classi sociali o gruppi etnici – hanno spesso elaborato, soprattutto nelle fasi iniziali della loro mobilitazione, delle identità forti, totalizzanti, esclusive. Il bisogno di costruire un "noi", spesso rovesciando il segno di una identità stigmatizzata in una identità positiva (per esempio, nel caso degli operai, degli afro-americani, ma anche delle donne), ha portato a contrapposizioni nette contro l'esterno, l'altro. La ricerca di un riconoscimento per una identità collettiva emergente è passata spesso attraverso l'elaborazione di utopie. Nel caso del movimento per la globalizzazione dal basso, la molteplicità delle basi di riferimento in termini di classe, genere, generazione, razza, e religione, sembra avere spinto invece verso identità non deboli, ma certamente composite. Con un lavoro continuo di collegamento, i frammenti di culture diverse – laiche e cattoliche, radicali e riformiste, giovanili o più mature – sono stati composti in un discorso più complessivo che ha scelto il tema della giustizia sociale come collante, lasciando comunque ampi margini per elaborazioni autonome. Accanto alla giustizia sociale, è poi emerso come base comune il metadiscorso della ricerca di nuove forme di democrazia. [...]

In conclusione, si può affermare che le interazioni fra le differenti organizzazioni per negoziare forme e contenuti della protesta, e la mobilitazione nelle campagne che sono seguite a Seattle, non hanno prodotto un'identità collettiva omogenea. Questa è allo stesso tempo una peculiarità ed un elemento di forza del movimento. Sembra infatti che il movimento delle reti abbia compreso che la forza della sua presa sulla società dipenda in larga parte da questa continua negoziazione dei fini, degli schemi e dei punti di vista tra identità differenti. [...] Il movimento per la globalizzazione dal basso ha fatto uso di quelle forme di protesta che, sviluppatasi in particolare a partire dagli anni settanta, possiamo definire come basate su una logica della *testimonianza*. Queste azioni mirano a dimostrare un forte impegno per un obiettivo considerato come di vitale importanza per le sorti

dell'umanità. L'obiettivo principale degli attivisti appare quello di dimostrare, con il proprio esempio, la possibilità di agire collettivamente in vista di alcuni fini. Questa logica è forse la più coerente con il concetto di democrazia partecipativa diffuso tra gli attivisti, dove il diritto di influenzare un processo decisionale non viene da una investitura formale, né da un potere intrinseco, ma dalla forza dell'impegno. La testimonianza si esprime, in primo luogo, attraverso la partecipazione ad azioni che comportano alti costi o rischi personali e permea ad esempio le tattiche di disobbedienza civile, basate sulla infrazione consapevole di una serie di regole considerate ingiuste. Inoltre la logica della testimonianza implica l'uso di tecniche che aumentano l'impatto simbolico delle azioni in modo da attrarre l'attenzione dei media⁹.

In uno dei migliori studi sulla prima grande manifestazione *new global* in terra americana, quella di Seattle del 1999, si osserva che vi confluivano soggetti animati da *interessi materiali* (lavoratori organizzati, contadini, poveri urbani), da *identità sociali* (nelle tre componenti: etnico-nazionalistica, religioso-spirituale, di genere-sessuale) e da *ideali globali* (ambientalismo, pacifismo, diritti umani, giustizia globale); nonché soggetti *misti* (gli studenti) in cui i tre moventi erano compresenti e che costituivano una sorta di gruppo-ponte tra gli altri.

I problemi di azione collettiva, nel combinare persone con diversi interessi materiali, identità sociali e ideali globali sono immensi. Come riuscirono gli attivisti anti-WTO a mobilitare e sostenere una tale coalizione-arcobaleno? In primo luogo, gli attivisti sapevano perché stavano protestando: la loro non era una rivolta improvvisata ed emozionale; la circolazione di idee critiche e propositive era ampia e sistematica. In secondo luogo, l'evidenza mostra che le proteste furono ben organizzate: gli attivisti sapevano quel che stavano facendo. Ebbene, questi attivisti ben informati e strategicamente consapevoli: A) usarono come 'punto focale' l'opportunità politica altamente visibile offerta dal vertice del WTO; B) si costituirono in un 'gruppo federale', poiché le varie ONG trovarono ciascuna al proprio livello operativo delle buone ragioni per protestare contro la globalizzazione neoliberistica; C) unendo in una sola protesta tante tematiche, si crearono degli 'incentivi selettivi' per una parte di loro; il bene pubblico globale della resistenza al WTO si tradusse in parecchi beni pubblici locali riguardanti l'occupazione, l'ambiente, i diritti umani, e così via (*agire globalmente, ma pensare localmente*); D) essendo più facile affrontare problemi di azione collettiva a livello di organizzazioni che non di singoli individui, articolarono un movimento di movimenti, un *network* di *networks*, un'organizzazione di organizzazioni; E) ricevettero anche un sostegno esterno inintenzionale, poiché membri dei gruppi di potere sostennero la loro protesta; sussidiando le ONG a livello locale e nazionale, diversi Stati contribuirono indirettamente a fornire risorse al movimento, F) poterono quasi azzerare i costi di organizzazione della protesta grazie al Web (*why free ride when easy riding on the Internet is available?*); G) limitarono lo spettro degli oppositori; non ogni espressione no-global fu presente; restarono esclusi, ad esempio, quei gruppi del Sud del mondo che contrastano il neoliberismo in nome del populismo e della difesa di privilegi acquisiti; questa limitazione riuscì a realizzare una minore eterogeneità relativa dei partecipanti¹⁰.

⁹ Alcuni passaggi da Donatella della Porta, "Movimento globale e democrazia: a Genova e dopo Genova", in <http://www.attac.it/> Della stessa studiosa fiorentina si veda *I new global*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹⁰ Alcuni passaggi, tradotti e incollati molto liberamente, da Mark Irving Lichbach, Paul Almeida, "Global Order and Local Resistance: The Neoliberal Institutional Trilemma and the Battle of Seattle" (2001), in <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/lichbach/GlobalPaper-01b.doc>

[5]

Abbiamo spiegato come possa *emergere* un movimento quale quello dei *new global*. Ma la rilevanza di questo movimento – così come di quello femminile o ambientalista, visti in precedenza – *non sta nei momenti* delle proteste eclatanti – il 1968, il 1977, il 1999, la mobilitazione pacifista del 2003 o altri – destinati ad andamenti periodici e spesso di per sé poco incisivi sulla struttura del potere esistente. Questi movimenti cambiano dal basso e nel profondo le nostre società *soltanto quando li consideriamo come processi partecipativi di longue durée*: in quanto coinvolgono i fini ultimi di grandi gruppi umani, essi percorrono l'intera biografia dei membri di quei gruppi. Una concreta donna 'qualsiasi' – come, ad esempio, una contadina africana o una casalinga europea – partecipa al movimento identitario femminile non necessariamente se ne diventa un'organizzatrice, un'attivista o un'ideologa, bensì anche solamente perché, lungo le tante tappe quotidiane della propria vita, ridiscute, contratta, resiste, propone un'identità femminile più re-attiva e pro-attiva (rivendicativa) rispetto a una donna operante in quel contesto qualche anno addietro¹¹. Se la partecipazione di *longue durée* è l'aspetto decisivo della politica espressa da questi movimenti, essa ne costituisce pure il limite maggiore. Siamo infatti davanti ad attori collettivi capaci di provocare mutamenti epocali – autentiche 'trasformazioni antropologiche', come notava vent'anni fa Ernesto Balducci¹² – su *tempi lenti*, sebbene non privi di svolte improvvise. Al contrario le EUC non aspettano, ed anzi tendono a velocizzare il proprio decorso. Tanto questi movimenti, quanto le forze endogene esaminate nelle lezioni 23 e 24, hanno insomma la capacità di rispondere ai problemi sistemici odierni: potrebbero però riuscirvi troppo tardi¹³.

¹¹ In questa chiave è paradigmatico nella cultura europea il personaggio di Nora, in *Casa di bambola* di Henrik Ibsen (1880). Prima come figlia, quindi come moglie e madre, Nora vive all'ombra degli uomini. Di fronte ad eventi avversi, ella si assume responsabilità non previste per il suo ruolo sociale. Ciò ridisegna i suoi fini di lungo periodo, segnandone il passaggio ad un'identità adulta e autonoma. L'aspettativa di Nora è che quando il marito saprà delle sue scelte, reagirà riconoscendola come persona. Accade invece che l'uomo, preoccupato dello scandalo sociale, la ripudi. Quando infine la prospettiva dello scandalo svanisce, il marito suggerisce di cancellare tutto affinché Nora torni la sua "dolce lodoletta". Ma la protagonista è ormai consapevole della propria nuova identità: così, pur senza lavoro, abbandona la famiglia e rompe con la logica patriarcale.

¹² Ernesto Balducci, *L'uomo planetario*, Camunia, Milano, 1985. Accenniamo a un tema qui non affrontabile: *perché* nella nostra epoca si formano movimenti collettivi di *longue durée*? Due tra le ragioni principali si articolano esse stesse nel periodo lungo: sono l'aumentata esperienza dei costi della crescita economica e l'aumentata esperienza dei costi dell'apatia politica [C.B. Macpherson, *La vita e i tempi della democrazia liberale* (1977), Il Saggiatore, Milano, 1980, cap.V]. In gran parte dei gruppi sociali, nel Sud come nel Nord del pianeta, gli individui continuano a percepire i benefici della crescita economica, ma scorgono anche oneri che non avevano preventivato; questi costi incidono sulla qualità della vita e sulla speranza che il domani sia migliore rispetto all'oggi. In secondo luogo, si sperimenta spesso che l'assenza o la scarsità di partecipazione alle attività di fornitura e gestione dei beni collettivi, permette una concentrazione elevata del potere arbitrario e un accentuarsi dei costi della crescita. Le due *forme di esperienza* sono complementari e si rafforzano a vicenda. Esse, inoltre, s'innestano sui piani di vita di ciascuno. Pertanto lo influenzano non come generico 'essere umano', bensì nella sua concretezza di 'imprenditore toscano', 'consumatore opulento', 'donna africana', e così avanti. Come esperienze esistenziali, esse non danno luogo ad una consapevolezza critica se non in momenti speciali e all'interno di gruppi delimitati; ma, attraversando la vita di molti di noi, ci spingono a ridefinire i fini ultimi e quindi, nel senso precisato all'inizio di questa lezione, a partecipare politicamente.

¹³ Si veda anche la nota 7.

Riassumiamo. La democrazia rappresentativa come procedura di sostituzione pacifica delle élites da parte del popolo incontra – nella società delle EUC tematizzata lungo queste lezioni – difficoltà forse decisive. Ciò che rimane non consiste però unicamente nel consegnare i nostri destini all'élite oggi al potere, o ad un'altra che a quello stesso potere aspira. Disponiamo di almeno tre leve per avanzare in un percorso alternativo di 'globalizzazione dal basso'. La prima è radicata nella logica del *free rider* e consente di sfruttare le tante occasioni in cui un gruppo o una coalizione di gruppi s'indebolisce, per ridisegnare le istituzioni così da favorire pluralismo e competizione. La seconda sta nelle opportunità oggi offerte a network politici transnazionali organizzati. La terza sta nella logica della partecipazione politica, la quale non si verifica soltanto intorno ai luoghi di governo, ma si manifesta in ogni ambito istituzionale allorché entrano in gioco i fini di lungo periodo dei soggetti, e possono quindi modificarsi le loro identità.

Conclusione: che cosa abbiamo imparato sulle Emergenze umanitarie complesse?

Come sappiamo, le EUC hanno caratteristiche:

- 1) d'imprevedibilità (o incertezza), che riducono l'efficacia delle misure preventive;
- 2) di subitanità (colpiscono cioè in maniera rapida, riducendo i tempi di risposta utile);
- 3) di forte concentrazione iniziale dell'impatto seguita spesso da isteresi o cronicizzazione;
- 4) di forti scostamenti dal trend di crescita di lungo periodo;
- 5) d'impatto non solo sui flussi di reddito, ma pure sugli stock dei fattori produttivi.

Gli interventi tradizionali – politica monetaria, fiscale e reti di sicurezza sociale – appaiono inadeguati, specialmente nel contrastare l'incremento delle disuguaglianze, verticale e orizzontale, e le nuove forme di povertà-esclusione e povertà-vulnerabilità.

Abbiamo imparato che si richiedono interventi di *policy* che specificamente reagiscano alle EUC; in particolare:

- (i) Interventi per la *ricostituzione degli stock dei fattori* produttivi, tramite politiche di incentivi, creditizie (fornitura di crediti d'aggiustamento immediati e non condizionali), di assicurazione (dove possibile), di spesa pubblica;
- (ii) Interventi di *redistribuzione delle risorse a rischio ecologico*, come per i latifondi dell'America Centrale, in cui contadini poveri coltivano terreni facilmente erodibili;
- (iii) Interventi di migliore *gestione dei commons ambientali*;
- (iv) Interventi di *controllo della qualità ambientale* (regolazione delle emissioni nocive, limiti al disbosco, rafforzamento di edifici e infrastrutture, protezione dei luoghi, e così via).
- (v) Interventi per implementare i *sistemi informativi* (su rischi di contagio, sull'eventualità di terremoti, e così via).

(vi) Interventi per una *distribuzione orizzontale più equa*, come nell'esempio malese dell'assegnazione delle opportunità economiche (licenze, sussidi) per quote etniche tra malesi, cinesi e indiani.

(vii) Interventi per una *ricostruzione politica*, come le tavole rotonde di El Salvador e Guatemala, oppure come la "Commissione su verità e riconciliazione" del Sud Africa.

(viii) Interventi per la *rimozione delle opportunità di guadagnare* (denaro e altri benefici) *in modo illegale*.

(ix) Interventi *ex ante* per un *nuovo quadro istituzionale*, in riferimento alla definizione e applicazione dei diritti di proprietà, alla riduzione delle asimmetrie informative e alla regolamentazione dei mercati;

(x) Interventi per la *regolamentazione sistemica*, quali la creazione di un'Autorità Finanziaria Mondiale, la tassazione delle transazioni internazionali, la formazione *ex ante* di fondi di stabilizzazione valutaria, il rafforzamento del Comitato di Basilea (per le norme di contabilità del sistema bancario).

Questi interventi, peraltro, si affiancano a misure tradizionali ancora importanti (come il controllo della crescita demografica, l'incentivazione dell'innovazione tecnologica, la promozione del microcredito o gli interventi sanitari).

Nell'ambito di questo quadro concettuale abbiamo molte volte accertato come l'autentica difficoltà nel realizzare gli interventi progettati risieda nella debolezza o nella mancanza sia delle premesse culturali per svolgere e realizzare comportamenti cooperativi, sia delle istituzioni preposte a stabilizzare e tutelare quegli stessi comportamenti. Abbiamo pertanto tentato di mettere in luce possibili percorsi con cui *suscitare endogenamente un'azione collettiva che contribuisca a formare quelle premesse e a istituzionalizzarle*. I metodi di trasformazione e gestione dei conflitti estremi, la *governance* multilaterale e multilivello secondo il modello poliarchico-policentrico e l'analisi dei modi per limitare i poteri globali mediante altri poteri globali, il riferimento normativo all'*human security*, i molteplici meccanismi di offerta dei beni pubblici globali ('colpitore ottimo', 'colpitore migliore', 'anello più debole', 'anello debole', 'soglie critiche', 'somma ponderata'), le forme della partecipazione politica post-rappresentativa di lunga durata, costituiscono alcune prime e parziali risposte al nostro problema: come è possibile un mondo in cui EUC si vadano attenuando?

Le primi e parziali risposte che abbiamo articolato sono presentate anche nella Tabella seguente, la quale sintetizza le lezioni 22-25 con qualche rimando alle 7 e 19. Essa mostra i maggiori percorsi endogeni di formazione di 'regole del gioco' sociale. *A questi percorsi possiamo affidare gran parte delle attuali chances di fronteggiare le EUC*.

La prima colonna raffigura (con un solo esempio per ciascun tipo) quei processi in cui pochi attori sono incentivati ad operare per conto di tutti.

La seconda esprime (con qualche esempio) i processi in cui i poteri si limitano, controllano e talvolta autoregolano.

Infine la terza colonna indica (al massimo, con un solo esempio per ciascun tipo di movimento) le forme di partecipazione collettiva organizzata e le forme di azione collettiva che riescono a cambiare l'identità di tutti noi (di chi ad esse aderisce, così come di chi ad esse si oppone).

**Le principali forze endogene
che possono istituzionalizzare risposte alle situazioni di crisi**

Beni collettivi globali	<i>Governance</i> poliarchica e policentrica	Partecipazione politica post-rappresentativa
<i>Commons</i> offerti localmente (acqua, foreste)	Organismi intergovernativi (trattati fiscali, accordi bilaterali sugli investimenti)	<i>Transnational advocacy networks</i>
Beni pubblici offerti grazie al 'colpitore ottimo' (terapia dell'Aids)	Regimi internazionali (sistemi monetari, agenzie antitrust, pattuizione di standard)	<i>Transnational consumer/labor networks</i>
Beni pubblici offerti grazie al 'colpitore migliore' (diffusione della conoscenza)	Processi di federalizzazione continentali (UE, SADC, Mercosur, ASEAN, CSI)	<i>New ways to unite the world's workers</i>
Beni pubblici offerti grazie all'anello più debole' (mantenere un <i>network</i>)	Processi di sviluppo locale (aree metropolitane, governi microregionali)	Movimenti identitari globali (femminile)
Beni pubblici offerti grazie all'anello debole' (contenimento di un'epidemia)	Limiti economici, politici, militari e culturali dell'unilateralismo USA	Movimenti globali <i>single-issue</i> (ambientalista)
Beni pubblici offerti grazie alle 'soglie critiche' (<i>peacekeeping</i>)	Emergere di 'potenze civili' (UE, forse Brasile e India)	Movimenti sociali globali (<i>new global</i>)
Beni pubblici offerti grazie alla 'somma ponderata' (rottura di un reattore nucleare)	Coalizioni politiche transcontinentali (G21, ASEM, ACP)	
Beni pubblici 'da esportare' (<i>human security, conflict transformation</i>)	Sorveglianza orizzontale multilaterale (OCSE, NEPAD)	
	<i>Global information agencies</i> (Comitato di Basilea, Lisbon drug monitoring centre)	
	<i>Global justice</i> (Corte penale internazionale, tasse redistributive)	

Riferimenti Bibliografici

Anziché riportare tutti gli scritti citati lungo le lezioni, ci sembra più utile, dato il carattere didattico di queste pagine, segnalare quale suggerimento bibliografico ulteriore sui temi principali. Tutti gli indirizzi web sono stati visitati l'ultima volta tra l'aprile e il maggio 2005.

EMERGENZE UMANITARIE COMPLESSE

J.Macrae - A.Zwi - M.Duffield - H.Slim, *War and hunger: rethinking international responses to complex emergencies*, Zed Books, London, 1994.

M.Bryans - B.Jones - J.Gross Stein, *Mean Times: Humanitarian Action in Complex Political Emergencies – Stark Choices, Cruel Dilemmas*, Centre for International Studies, Toronto, 1999.

Andrew Clapham, "Human rights and the prevention of humanitarian emergencies", *WIDER working papers 211*, 2000.

Jonathan Goodhand, "Complex political emergencies", in C.Kirkpatrick - R.Clark - C.Polidano (eds.), *Handbook on development policy and management*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002, pp.269-278.

E. Wayne Nafziger – Juha Auvinen, "Economic development, inequality, war, and state violence", *World Development*, 30(2), 2002, pp.153-163.

Emmanuel Skoufias, "Economic crises and natural disasters: coping strategies and policy implications", *World Development*, 31(7), 2003, pp.1087-1102.

E. Wayne Nafziger – Raimo Vayrynen (eds.), *The prevention of humanitarian emergencies*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

TERRORISMO

Walter Laqueur, *No end to war. Terrorism in the twenty-first century*, Continuum, New York, 2004.

J.R.Corsi, "Terrorism as a desperate game", *Journal of conflict resolution*, 25, 1981, pp.47-85.

Todd Sandler - John T. Tschirhart - Jon Cauley, "A Theoretical Analysis of Transnational Terrorism", *American political science review*, 77(1), 1983, pp.36-54.

Ulrich Beck, *La società cosmopolita*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Todd Sandler, "Collective Action and Transnational Terrorism", *World Economy*, 26(4), 2003, pp.779-802.

Corey Robin, *Paura. La politica del dominio*, Università Bocconi editore, Milano, 2005.

Keohane N.O. - Zeckhauser R.J. (2002), "The Ecology of Terror Defense", *mimeo*, scaricabile dal sito di Zeckhauser.

P. Wilkinson, "The Strategic Implications of Terrorism", in Sondhi M.L., a cura di, *Terrorism and Political Violence*, Har-anand Publications, 2000.

John Gray, *Al Qaeda e il significato della modernità* (2003), Fazi editore, Roma, 2004.

GUERRA

Lionel Robbins, *Le cause economiche della guerra* (1939), Utet, Torino.

Russell Hardin, *One for All. The Logic of Group Conflict*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

Akerlof, G.A. - Kranton, R.E., "Economics and Identity", *Quarterly Journal of Economics*, CXV(3), 2000, pp.715-753.

Stewart, F. - Fitzgerald, V., *War and Underdevelopment. Volume I. The Economic and Social Consequences of Conflict*, OUP, Oxford, 2000.

Charles Tilly, *Durable Inequality*, Berkeley: The University of California Press, 1998.

P.Collier - A.Hoeffler, "Greed and Grievance" in Civil War", *World Bank Policy Research Working Paper* No.2355, october 2001.

Frances Stewart, "Horizontal inequalities: a neglected dimension of development", *WIDER Annual Lectures* 5, 2002.

Frances Stewart, "Crisis prevention: tackling horizontal inequalities", *Oxford Development Studies*, 28(3), 2000.

P.Collier - A.Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War", *CSAE Working Paper*, WPS 2002-01.

James D. Fearon, "Rationalist explanations for war", *International Organization*, 49(3), 1995, pp.379-414.

David A. Lake - Donald Rothchild, "Containing fear: the origins and management of ethnic conflict", *International Security*, 21(2), 1996, pp.41-75.

A. d'Orsi, a cura di, *Guerre globali*, Carocci, Roma, 2003.

Caritas italiana, *I conflitti dimenticati*, Feltrinelli, 2003.

D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli.

D. Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi.

D. Zolo, *I signori della pace*, Carocci.

D. Zolo, *Globalizzazione*, Laterza, Bari, 2004, cap.7.

I contributi della rubrica "Guerra, diritto e ordine globale" nel sito *Jura Gentium* dell'Università di Firenze: <http://dex1.tsd.unifi.it/juragentium/it/>

Informazioni aggiornate in lingua italiana in <http://www.warnews.it/index.php/>

www.crisisweb.org

www.obsarm.org/dossiers/actu_conflicts/afrique.htm

www.amnesty.org

www.hrw.org

www.theirc.org

www.globalwitness.org

International Crisis Group <http://www.icg.org/home/index.cfm>

Brigate di pace internazionali <http://www.peacebrigades.org/pbi-i.html>

<http://www.beyondintractability.org/iweb/>

Agenzia Onu per i rifugiati <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook* (2003), scaricabile al

<http://www.idea.int/conflict/reconciliation/index.cfm>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators* (2001), scaricabile al

http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/home.htm

ECONOMIA AMBIENTALE E DISASTRI NATURALI

Alessandro Vercelli – Simone Borghesi, *La sostenibilità dello sviluppo globale*, Carocci, Roma, 2005.

Environmental News Network <http://www.enn.com/>

Center for research for the epidemiology of disasters: <http://www.cred.be/> .

M.Bresso, *Per un'economia ecologica*, Carocci, Roma, 1993.

B.Lomborg, *L'ambientalista scettico*, Mondadori.

Partha Dasgupta, vari suoi papers in www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/

P.Vellinga - W.J. Van Wersveld, *Cambiamenti climatici ed eventi meteorologici estremi*, Dossier WWF, 2000.

Rapporto *Living Planet* 2002.

H.E. Daly, *Oltre la crescita*, Edizioni di Comunità, 2001.

F.La Camera, *Sviluppo sostenibile*, Editori Riuniti.

Federazione internazionale Croce rossa e Mezzaluna rossa, *World Disasters report*, anni vari.

P.H. Gleick e J. Morrison, *Freshwater Resources: Managing the Risks Facing the Private Sector*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, agosto 2004, http://www.pacinst.org/reports/business_risks_of_water/index.htm

P.H. Gleick et al., 2002, *The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Water*, Pacific Institute (for Studies in Development, Environment and Security), febbraio.

http://www.pacinst.org/reports/new_economy_of_water/

Gruppo intergovernativo sulle evoluzioni climatiche <http://www.ipcc.ch/>

J. Winpenny, 1994, *Managing water as an economic resource*, Routledge, London, United Nations Environment Programme <http://www.unep.org/>

Istituto Beijer di Stoccolma www.beijer.kva.se/, specie alla voce "working papers"

Wuppertal Institute <http://www.wupperinst.org/Sites/home1.html>

International Institute for Sustainable Development

http://www.iisd.org/publications/publication_list.aspx?themeid=3

Fondazione Enrico Mattei-ENI <http://www.feem.it/>

Redefining Progress <http://www.redefiningprogress.com/>

Rete globale dell'impronta ecologica www.footprintnetwork.org

Nicholas Georgescu-Roegen <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/georgescu.htm>

CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Gianluca Fiorentini - Sam Peltzman, a cura di, *The economics of organised crime*, CUP, Cambridge, 1995.

Vito Tanzi, "Corruption Around the World", *IMF Staff Papers*, 45(4), 1998, pp.559-594.

A.A. Aronowitz, "Smuggling and trafficking human beings: the phenomenon, the markets that drive it and the organizations that promote it", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 2001, pp.163-195.

F.Gambino - R.Mungioello, "Lavoro coatto contemporaneo. Analisi di quattro grandi aree economiche", in S.Mezzadra e A.Petrillo, a cura di, *I confini della globalizzazione*, Manifestolibri, Roma, 2000, pp.89-122.

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, 2002, all'indirizzo

http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf

Corruptions at the custom

http://www.cipe.org/whats_new/events/webevents/customscorruption.pdf

Luigi Cavallaro, *Il modello mafioso e la società globale*, Manifestolibri, Roma, 2004.

TRANSIZIONI DAL SOCIALISMO REALE

Marie Lavigne, *The economics of transition*, II ed., Palgrave, London, 1999.

Nauro F. Campos – Fabrizio Coricelli, “Growth in transition: what we know, what we don't, and what we should”, *Journal of economic literature*, 40(3), 2002, pp.793-836.

Working papers della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
<http://www.ebrd.org/pubs/econ/workingp/main.htm>

J. Marangos, “The Political Economy of Shock Therapy”, *Journal of Economic Surveys*, XVI(1), 2002: 41-76.

G.A.Cornia – Vladimir Popov (eds.), *Transitions and institutions, The experience of gradual and late reformers*, Oxford University Press, Oxford.

Banca mondiale (sui paesi in transizione) www.worldbank.org/transitionnewsletter

Centre for Economic Policy Research www.cepr.org

Istituto economico di Vienna www.wiwi.ac.at

Rivista *Elargissement* www.dree.org/elargissement

Patto di stabilità dell'Europa del Sud-Est www.stabilitypact.org

www.undp.or/rbec/

<http://www.chinastudygroup.org>

Institute of Chinese Studies www.sun.sino.uni-heidelberg.de/igcs

China Daily www1.chinadaily.com.cn/news/index.html

www.asiamedia.ucla.edu

CRISI FINANZIARIE

Marcello De Cecco, “La globalizzazione finanziaria: specificità e differenze storiche”, in F.R.Pizzuti, a cura di, *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Meridiana Libri, Catanzaro, 1999, pp.19-29.

A.B.Chowdhury, *The Asian Currency Crisis*, Research for Action 47, WIDER, 1998.

J.D.Sachs, “Creditor Panics: Causes and Remedies”, *Cato Journal*, XVIII(3), 1999: 377-390.

J.E.Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002.

Domenica Tropeano, *Liberalizzazioni e crisi finanziarie*, Carocci, Roma, 2002.

Fabrizio Saccomanni, *Tigri globali, domatori nazionali. Il difficile rapporto tra finanza globale e autorità monetarie nazionali*, Il Mulino, Bologna, 2002.

EPIDEMIE

G.A.Cornia, a cura di, *Aids, public policy and child well-being*, Unicef, 2002.

E.Gaffeo, “The Economics of HIV/Aids: A Survey”, *Development Policy Review*, 21(1), 2003: 27-49.

UNAIDS, *Report on the global AIDS epidemic (4th global report)*. Giugno 2004.

Robert Shell, *Trojan horses: HIV/AIDS and military bases in Southern Africa*. Department of Statistics, University of Western Cape.

International Crisis Group, *HIV/AIDS as a security issue in Africa: lessons from Uganda*, 2004.

<http://www.cred.be/cedat/index.htm>

www.unaids.org/africapartnership

www.worldbank.org/afr/aids

www.fao.org/FOCUS/f/aids/aids1-f.htm

www.europe.eu.int/comm/development/aids/

CARESTIE

- Fao (Food and Agriculture Organization), *The State of Food Insecurity in the World, 2004*.
- F.Pastore, "Il fattore umano. Governance globale e migrazioni", in AA.VV., *Lo sguardo dell'altro. Per una governance della globalizzazione*, Il Mulino.
- A.K.Sen, "Food entitlement e produzione agricola", discorso in occasione della laurea h.c. in Agraria, Università di Firenze.
- Jèan Dreze - Amartya Sen - Athar Hussain (eds.), *The political economy of hunger. Selected essays*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- J. Craig Jenkins - Stephen J. Scanlan, "Food security in less developed countries, 1970 to 1990", *American sociological review*, 66(5), 2001, pp.718-744.
- Oxfam International <http://www.oxfam.org/>
- Padri Comboniani <http://www.nigrizia.it/> <http://www.comboniani.org/>

POVERTÀ

- Majid Rahema, "Povertà", in Wolfgang Sachs, a cura di, *Dizionario dello sviluppo*, nuova edizione, EGA, Torino, 2004, pp.185-214.
- B.Ehrenreich, *Una paga da fame. Come (non) si arriva a fine mese nel paese più ricco del mondo*, Feltrinelli.
- F.Martinelli, *Poveri senza ambiente*, Liguori.
- Frances Stewart, "Income distribution and development", *Queen Elizabeth House Working Paper Series* n.37, 2000.

ISTITUZIONI E PROCESSI D'ISTITUZIONALIZZAZIONE

- M.Olson, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, vol.10, n.2, 1996.
- Joseph E. Stiglitz, "Participation and Development: Perspective from the Comprehensive Development Paradigm", *Review of Development Economics*, 6(2), 2002, pp.163-182.
- Samuel Huntington, *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Angeli.
- Luca Lanzalaco, *Istituzioni, organizzazioni, potere*, NIS, Roma.
- Gilbert Rist, *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale* (1996), Bollati Boringhieri, Torino, 1997.
- Adam Przeworski, "Institutions matter?", *Government and Opposition*, 2004, pp.527-540.
- Sabel, Charles F. (1994), "Learning by monitoring: the institutions of economic development", in Smelser N. - Swedberg R. (eds.), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press: Princeton: 137-165.
- William Easterly, *The elusive quest for growth*, The MIT Press, Cambridge (MA), 2001.

LOGICA DELL'AZIONE COLLETTIVA (E NON-VIOLENZA)

- Todd Sandler, *Economic concepts for the social sciences*, Cambridge University Press, 2002.
- Mark Irving Lichbach, *The cooperators dilemma*, The University of Michigan Press, 1996.
- Mancur Olson, *Ascesa e declino delle nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Adrià C. Guissarri, "Mancur Olson: sus principales contribuciones", <http://ideas.repec.org/p/cem/doctra/266.html> (2004)
- Johan Galtung, *Gandhi oggi*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1987.
- Johan Galtung, *Pace con mezzi pacifici*, Esperia, Milano, 2000.
- Gene Sharp, *Politica dell'azione nonviolenta*, 3 voll., Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Giovanni Salio, *Il potere della nonviolenza. Dal crollo del Muro di Berlino al nuovo disordine mondiale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1995.

<http://www.nonviolence.org/> e <http://www.transnational.org/sitemap.html>

NEOLIBERISMO

G.A.Cornia - R.Jolly - F.Stewart, *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

Tony Addison, "Structural adjustment", in C.Kirkpatrick - R.Clarke - C.Polidano (eds.), *Handbook on development policy and management*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002, pp.42-50.

GOVERNANCE GLOBALE

G.Bravo, "Dai pascoli a internet. Un'introduzione alle risorse comuni", *Stato e mercato*, 2002.

Digital Library of the Commons <http://dlc.dlib.indiana.edu/>

G.Brosio, *Economia e finanza pubblica*, Nuova Italia Scientifica.

The Commission on Global Governance (CGG), *Our Global Neighbourhood*, 1995
<http://www.itcilo.it/actrav/actrav-english/telearn/global/ilo/globe/gove.htm>

M.R.Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

R.Falk, *Per un governo umano. Verso una nuova politica globale*, Asterios, 1999.

D.Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino.

D.Archibugi, *La democrazia cosmopolitica*, Asterios.

M.Walzer, *Il filo della Politica. Democrazia, critica sociale, governo del mondo*, Diabasis, 2002.

Charles F. Sabel <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/>

M.Kaldor, *L'altra potenza: la società civile globale risposta al terrore*, Università Bocconi editore, 2004.

S.Ventura, *Il federalismo*, Il Mulino.

C.Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci.

L.Troiani, *Regionalismi economici e sicurezza*, Franco Angeli editore.

Elinor Ostrom, *Governing the commons*, Cambridge University Press.

Elinor Ostrom, "How types of goods and property rights jointly affect collective action", *Journal of theoretical politics*, 15(3), 2003: 239-270.

MOVIMENTI COLLETTIVI CONTEMPORANEI

A.Melucci, *Libertà che cambia. Una ecologia del quotidiano*, Edizioni Unicopli, Milano, 1988.

A.Melucci, *Challenging codes. Collective action in the information age*, Cambridge University Press, 1996.

J.Markoff, *Waves of democracy, Social movements and political change*, Pine Forge Press, 1996.

C.Tilly, *Social Movements, 1768-2004*, Paradigm Publishers, London, 2004.

D.A.Snow - S.A.Soule - H.Kriesi, *The Blackwell Companion to Social Movements*, Blackwell, 2004, capp.25-28, rispettivamente su movimento femminile, ambientalista, di pace ed etnico.

K. McDonald, "Oneself as another: from social movement to experience movement", *Current sociology*, 52(4), 2004, pp.575-593.

STRUMENTI
PER LA DIDATTICA E LA RICERCA

1. Brunetto Chiarelli, Renzo Bigazzi, Luca Sineo (a cura di), *Alia: Antropologia di una comunità dell'entroterra siciliano*
2. Vincenzo Cavaliere, Dario Rosini, *Da amministratore a manager. Il dirigente pubblico nella gestione del personale: esperienze a confronto*
3. Carlo Biagini, *Information technology ed automazione del progetto*
4. Cosimo Chiarelli, Walter Pasini (a cura di), *Paolo Mantegazza. Medico, antropologo, viaggiatore*
5. Luca Solari, *Topics in Fluvial and Lagoon Morphodynamics*
6. Salvatore Cesario, Chiara Fredianelli, Alessandro Remorini, *Un pacchetto evidence based di tecniche cognitivo-comportamentali sui generis*
7. Marco Masseti, *Uomini e (non solo) topi. Gli animali domestici e la fauna antropocora*
8. Simone Margherini (a cura di), *BIL Bibliografia Informatizzata Leopardiana 1815-1999: manuale d'uso ver. 1.0*
9. Paolo Puma, *Disegno dell'architettura. Appunti per la didattica*
10. Antonio Calvani (a cura di), *Innovazione tecnologica e cambiamento dell'università. Verso l'università virtuale*
11. Leonardo Casini, Enrico Marone, Silvio Menghini, *La riforma della Politica Agricola Comunitaria e la filiera olivocolo-olearia italiana*
12. Salvatore Cesario, *L'ultima a dover morire è la speranza. Tentativi di narrativa autobiografica e di "autobiografia assistita"*
13. Alessandro Bertirotti, *L'uomo, il suono e la musica*
14. Maria Antonietta Rovida, *Palazzi senesi tra '600 e '700. Modelli abitativi e architettura tra tradizione e innovazione*
15. Simone Guercini, Roberto Piovani, *Schemi di negoziato e tecniche di comunicazione per il tessile e abbigliamento*
16. Antonio Calvani, *Technological innovation and change in the university. Moving towards the Virtual University*
17. Paolo Emilio Pecorella, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2000. Relazione preliminare*
18. Marta Chevanne, *Appunti di Patologia Generale. Corso di laurea in Tecniche di Radiologia Medica per Immagini e Radioterapia*
19. Paolo Ventura, *Città e stazione ferroviaria*
20. Nicola Spinosi, *Critica sociale e individuazione*
21. Roberto Ventura (a cura di), *Dalla misurazione dei servizi alla customer satisfaction*
22. Dimitra Babalis (a cura di), *Ecological Design for an Effective Urban Regeneration*
23. Massimo Papini, Debora Tringali (a cura di), *Il pupazzo di garza. L'esperienza della malattia potenzialmente mortale nei bambini e negli adolescenti*
24. Manlio Marchetta, *La progettazione della città portuale. Sperimentazioni didattiche per una nuova Livorno*
25. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Note su progetto e metropoli*
26. Leonardo Casini, Enrico Marone, Silvio Menghini, *OCM seminativi: tendenze evolutive e assetto territoriale*
27. Pecorella Paolo Emilio, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2001. Relazione preliminare*
28. Nicola Spinosi, *Wir Kinder. La questione del potere nelle relazioni adulti/bambini*
29. Stefano Cordero di Montezemolo, *I profili finanziari delle società vinicole*
30. Luca Bagnoli, Maurizio Catalano, *Il bilancio sociale degli enti non profit: esperienze toscane*
31. Elena Rotelli, *Il capitolo della cattedrale di Firenze dalle origini al XV secolo*
32. Leonardo Trisciuzzi, Barbara Sandrucci, Tamara Zappaterra, *Il recupero del sé attraverso l'autobiografia*
33. Nicola Spinosi, *Invito alla psicologia sociale*
34. Raffaele Moschillo, *Laboratorio di disegno. Esercitazioni guidate al disegno di arredo*
35. Niccolò Bellanca, *Le emergenze umanitarie complesse. Un'introduzione*
36. Giovanni Allegretti, *Porto Alegre una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale*

37. Riccardo Passeri, Leonardo Quagliotti, Christian Simoni, *Procedure concorsuali e governo dell'impresa artigiana in Toscana*
38. Nicola Spinosi, *Un soffitto viola. Psicoterapia, formazione, autobiografia*
39. Tommaso Urso, *Una biblioteca in divenire. La biblioteca della Facoltà di Lettere dalla penna all'elaboratore. Seconda edizione rivista e accresciuta*
40. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2002. Relazione preliminare*
41. Antonio Pellicanò, *Da Galileo Galilei a Cosimo Noferi: verso una nuova scienza. Un inedito trattato galileiano di architettura nella Firenze del 1650*
42. Aldo Burresti (a cura di), *Il marketing della moda. Temi emergenti nel tessile-abbigliamento*
43. Curzio Cipriani, *Appunti di museologia naturalistica*
44. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Incipit. Esercizi di composizione architettonica*
45. Roberta Gentile, Stefano Mancuso, Silvia Martelli, Simona Rizzitelli, *Il Giardino di Villa Corsini a Mezzomonte. Descrizione dello stato di fatto e proposta di restauro conservativo*
46. Arnaldo Nesti, Alba Scarpellini (a cura di), *Mondo democristiano, mondo cattolico nel secondo Novecento italiano*
47. Stefano Alessandri, *Sintesi e discussioni su temi di chimica generale*
48. Gianni Galeota (a cura di), *Traslocare, ri-aggregare, rifondare. Il caso della Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze*
49. Gianni Cavallina, *Nuove città antichi segni. Tre esperienze didattiche*
50. Bruno Zanoni, *Tecnologia alimentare 1. La classe delle operazioni unitarie di disidratazione per la conservazione dei prodotti alimentari*
51. Gianfranco Martiello, *La tutela penale del capitale sociale nelle società per azioni*
52. Salvatore Cingari (a cura di), *Cultura democratica e istituzioni rappresentative. Due esempi a confronto: Italia e Romania*
53. Laura Leonardi (a cura di), *Il distretto delle donne*
54. Cristina Delogu (a cura di), *Tecnologia per il web learning. Realtà e scenari*
55. Luca Bagnoli (a cura di), *La lettura dei bilanci delle Organizzazioni di Volontariato toscane nel biennio 2004-2005*
56. Lorenzo Grifone Baglioni (a cura di), *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani della provincia di Firenze*
57. Monica Bolognesi, Laura Donati, Gabriella Granatiero, *Acque e territorio. Progetti e regole per la qualità dell'abitare*
58. Carlo Natali, Daniela Poli (a cura di), *Città e territori da vivere oggi e domani. Il contributo scientifico delle tesi di laurea*
59. Riccardo Passeri, *Valutazioni imprenditoriali per la successione nell'impresa familiare*
60. Brunetto Chiarelli, Alberto Simonetta, *Storia dei musei naturalistici fiorentini*
61. Gianfranco Bettin Lattes, Marco Bontempi (a cura di), *Generazione Erasmus? L'identità europea tra vissuto e istituzioni*
62. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri / Kahat. La campagna del 2003*
63. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Il cervello delle passioni. Dieci tesi di Adolfo Natalini*
64. Saverio Pisaniello, *Esistenza minima. Stanze, spazi della mente, reliquiario*
65. Maria Antonietta Rovida (a cura di), *Fonti per la storia dell'architettura, della città, del territorio*
66. Ornella De Zordo, *Saggi di anglistica e americanistica. Temi e prospettive di ricerca*
67. Chiara Favilli, Maria Paola Monaco, *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*
68. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri / Kahat. La campagna del 2004*
69. Emanuela Caldognetto Magno, Federica Cavicchio, *Aspetti emotivi e relazionali nell'e-learning*
70. Marco Masseti, *Uomini e (non solo) topi (2ª edizione)*
71. Giovanni Nerli, Marco Pierini, *Costruzione di macchine*
72. Lorenzo Viviani, *L'Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*
73. Teresa Crespellani, *Terremoto e ricerca. Un percorso scientifico condiviso per la caratterizzazione del comportamento sismico di alcuni depositi italiani*
74. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Cava. Architettura in "ars marmoris"*

75. Ernesto Tavoletti, *Higher Education and Local Economic Development*
76. Carmelo Calabrò, *Liberalismo, democrazia, socialismo. L'itinerario di Carlo Rosselli (1917-1930)*
77. Luca Bagnoli, Massimo Cini (a cura di), *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina. Una lettura dei bilanci d'esercizio delle cooperative sociali di Firenze, Pistoia e Prato nel quadriennio 2004-2007*
78. Lamberto Ippolito, *La villa del Novecento*
79. Cosimo Di Bari, *A passo di critica. Il modello di Media Education nell'opera di Umberto Eco*
80. Leonardo Chiesi (a cura di), *Identità sociale e territorio. Il Montalbano*
81. Piero Degl'Innocenti, *Cinquant'anni, cento chiese. L'edilizia di culto nelle diocesi di Firenze, Prato e Fiesole (1946-2000)*
82. Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecoriello, Camilla Perrone, Francesca Rispoli, *Partecipazione in Toscana: interpretazioni e racconti*
83. Alberto Magnaghi, Sara Giacomozzi (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empoiese*
84. Dino Costantini (a cura di), *Multiculturalismo alla francese?*
85. Alessandro Viviani (a cura di), *Firms and System Competitiveness in Italy*
86. Paolo Fabiani, *The Philosophy of the Imagination in Vico and Malebranche*
87. Carmelo Calabrò, *Liberalismo, democrazia, socialismo. L'itinerario di Carlo Rosselli*
88. David Fanfani (a cura di), *Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato*
89. Massimo Papini (a cura di), *L'ultima cura. I vissuti degli operatori in due reparti di oncologia pediatrica*
90. Raffaella Cerica, *Cultura Organizzativa e Performance economico-finanziarie*
91. Alessandra Lorini, Duccio Basosi (a cura di), *Cuba in the World, the World in Cuba*
92. Marco Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*
93. Francesca Di Donato, *La scienza e la rete. L'uso pubblico della ragione nell'età del Web*
94. Serena Vicari Haddock, Marianna D'Ovidio, *Brand-building: the creative city. A critical look at current concepts and practices*
95. Ornella De Zordo (a cura di), *Saggi di Anglistica e Americanistica. Ricerche in corso*
96. Massimo Moneglia, Alessandro Panunzi (edited by), *Bootstrapping Information from Corpora in a Cross-Linguistic Perspective*
97. Alessandro Panunzi, *La variazione semantica del verbo essere nell'Italiano parlato*
98. Matteo Gerlini, *Sansone e la Guerra fredda. La capacità nucleare israeliana fra le due superpotenze (1953-1963)*
99. Luca Raffini, *La democrazia in mutamento: dallo Stato-nazione all'Europa*
100. Gianfranco Bandini (a cura di), *noiloro. Storia e attualità della relazione educativa fra adulti e bambini*
101. Anna Taglioli, *Il mondo degli altri. Territori e orizzonti sociologici del cosmopolitismo*
102. Gianni Angelucci, Luisa Vierucci (a cura di), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea. Scritti scelti*
103. Giulia Mascagni, *Salute e disuguaglianze in Europa*
104. Elisabetta Cioni, Alberto Marinelli (a cura di), *Le reti della comunicazione politica. Tra televisioni e social network*
105. Cosimo Chiarelli, Walter Pasini (a cura di), *Paolo Mantegazza e l'Evoluzionismo in Italia*
106. Andrea Simoncini (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*
107. Claudio Borri, Claudio Mannini (edited by), *Aeroelastic phenomena and pedestrian-structure dynamic interaction on non-conventional bridges and footbridges*
108. Emiliano Scampoli, *Firenze, archeologia di una città (secoli I a.C. – XIII d.C.)*
109. Emanuela Cresti, Iørn Korzen (a cura di), *Language, Cognition and Identity. Extensions of the endocentric/exocentric language typology*
110. Alberto Parola, Maria Ranieri, *Media Education in Action. A Research Study in Six European Countries*
111. Lorenzo Grifone Baglioni (a cura di), *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*
112. Alfonso Lagi, Ranuccio Nuti, Stefano Taddei, *Raccontaci l'ipertensione. Indagine a distanza in Toscana*

113. Lorenzo De Sio, *I partiti cambiano, i valori restano? Una ricerca quantitativa e qualitativa sulla cultura politica in Toscana*
114. Anna Romiti, *Coreografie di stakeholders nel management del turismo sportivo*
115. Guidi Vannini (a cura di), *Archeologia Pubblica in Toscana: un progetto e una proposta*
116. Lucia Varra (a cura di), *Le case per ferie: valori, funzioni e processi per un servizio differenziato e di qualità*
117. Gianfranco Bandini (a cura di), *Manuali, sussidi e didattica della geografia. Una prospettiva storica*
118. Anna Margherita Jasink, Grazia Tucci e Luca Bombardieri (a cura di), *MU-SINT. Le Collezioni archeologiche egee e cipriote in Toscana. Ricerche ed esperienze di museologia interattiva*
119. Ilaria Caloi, *Modernità Minoica. L'Arte Egea e l'Art Nouveau: il Caso di Mariano Fortuny y Madrazo*
120. Heliana Mello, Alessandro Panunzi, Tommaso Raso (edited by), *Pragmatics and Prosody. Illocution, Modality, Attitude, Information Patterning and Speech Annotation*
121. Luciana Lazzeretti, *Cluster creativi per i beni culturali. L'esperienza toscana delle tecnologie per la conservazione e la valorizzazione*
122. Maurizio De Vita (a cura di / edited by), *Città storica e sostenibilità / Historic Cities and Sustainability*
123. Eleonora Berti, *Itinerari culturali del consiglio d'Europa tra ricerca di identità e progetto di paesaggio*
124. Stefano Di Blasi (a cura di), *La ricerca applicata ai vini di qualità*
125. Lorenzo Cini, *Società civile e democrazia radicale*
126. Francesco Ciampi, *La consulenza direzionale: interpretazione scientifica in chiave cognitiva*
127. Lucia Varra (a cura di), *Dal dato diffuso alla conoscenza condivisa. Competitività e sostenibilità di Abetone nel progetto dell'Osservatorio Turistico di Destinazione*
128. Riccardo Roni, *Il lavoro della ragione. Dimensioni del soggetto nella Fenomenologia dello spirito di Hegel*
129. Vanna Boffo (edited by), *A Glance at Work. Educational Perspectives*
130. Raffaele Donvito, *L'innovazione nei servizi: i percorsi di innovazione nel retailing basati sul vertical branding*
131. Dino Costantini, *La democrazia dei moderni. Storia di una crisi*
132. Thomas Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*
133. Maurizio De Vita, *Verso il restauro. Temi, tesi, progetti per la conservazione*
134. Laura Leonardi, *La società europea in costruzione. Sfide e tendenze nella sociologia contemporanea*
135. Antonio Capestro, *Oggi la città. Riflessione sui fenomeni di trasformazione urbana*
136. Antonio Capestro, *Progettando città. Riflessioni sul metodo della Progettazione Urbana*
137. Filippo Bussotti, Mohamed Hazem Kalaji, Rosanna Desotgiu, Martina Pollastrini, Tadeusz Łoboda, Karolina Bosa, *Misurare la vitalità delle piante per mezzo della fluorescenza della clorofilla*
138. Francesco Dini, *Differenziali geografici di sviluppo. Una ricostruzione*
139. Maria Antonietta Esposito, *Poggio al vento la prima casa solare in Toscana - Windy hill the first solar house in Tuscany*
140. Maria Ranieri (a cura di), *Risorse educative aperte e sperimentazione didattica. Le proposte del progetto Innovascuola-AMELIS per la condivisione di risorse e lo sviluppo professionale dei docenti*
141. Andrea Runfola, *Apprendimento e reti nei processi di internazionalizzazione del retail. Il caso del tessile-abbigliamento*
142. Vanna Boffo, Sabina Falconi, Tamara Zappaterra (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*
143. Beatrice Töttössy (a cura di), *Fonti di Welllitteratur. Ungheria*
144. Fiorenzo Fantaccini, Ornella De Zordo (a cura di), *Saggi di Anglistica e Americanistica. Percorsi di ricerca*
145. Enzo Catarsi (a cura di), *The Very Hungry Caterpillar in Tuscany*
146. Daria Sarti, *La gestione delle risorse umane nelle imprese della distribuzione commerciale*

